

DA SUPREMACIA FUNCIONAL DA LEI PARLAMENTAR
CONTRIBUTO PARA A SISTEMATIZAÇÃO DA TEORIA GERAL DA LEI NO SISTEMA DE
FONTES DO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

Rita Calçada Pires

PLANO DO ESTUDO

CAPÍTULO I – INTER-RELAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO LEGISLATIVA E A FUNÇÃO EXECUTIVA

- A. Sentido e importância das funções do Estado e a sua ligação ao princípio da separação de poderes
- B. Relação íntima entre a função legislativa e a função executiva
- C. Partilha da função legislativa entre a AR e o Governo

CAPÍTULO II – REPENSAR O PRINCÍPIO DA PARIDADE OU IGUALDADE ENTRE LEI E DECRETO-LEI: ESBATIMENTO DO PRINCÍPIO FICTÍCIO DA EQUIPARAÇÃO ENTRE LEI E DECRETO-LEI

- A. O significado do artigo 112º/2 da Constituição
- B. A Assembleia da República como o órgão legislativo por excelência: supremacia funcional da lei parlamentar
 - 1. Colocação do problema: partilha da função legislativa com supremacia parlamentar face ao Governo
 - 2. Os fundamentos para afirmar a supremacia funcional
 - 3. Os reflexos concretos dessa supremacia funcional
 - 4. Refutação de argumentos contrários ao primado da Assembleia da República e da lei parlamentar: a recusa da preponderância funcional do Governo na lógica constitucional
 - 5. O problema efectivo do *deficit* comunitário
 - 6. Superioridade hierárquica da lei parlamentar como resultado da superioridade funcional?
- C. A distorção na prática da superioridade funcional constitucional: “Democracia governamentalizada ou pelo menos governamentalizável”

CAPÍTULO III – A NECESSÁRIA REFORMULAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E DA LEI PARLAMENTAR

- A. A possível imaturidade do Parlamento português
- B. Como os cidadãos vêem a Assembleia da República e a lei parlamentar?
 - A subalternização como origem da degradação da imagem
- C. A crise do Parlamento e da lei: diagnóstico conjunto e conjugável
- D. A revitalização do órgão parlamentar e do seu acto legislativo: a tentativa de “cura”

PALAVRAS INICIAIS

Inserido no âmbito do V Programa de Doutoramento e Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, dá-se corpo ao trabalho exigido no quadro da disciplina de Direito Constitucional, cujo tema em análise durante o ano lectivo foi as “Fontes de Direito na Constituição”.

O trabalho foi elaborado através do exame de diversa bibliografia e da reflexão sobre o examinado, tendo-se em mente que a investigação deve constituir aspecto fundamental do trabalho da universidade, visto esta não poder ser mera fornecedora de elementos, providos de conhecimentos técnicos, para o mercado de trabalho. A universidade deve ser essencialmente um centro para a descoberta da verdade (PHILIPS GRIFITHS) e “simultaneamente uma escola profissional, um centro cultural e um instituto de investigação”(JASPERS)¹.

Procurando uma análise inovadora e crítica de uma das mais importantes fontes de direito, aborda-se a relação entre a lei e o decreto-lei como forma de questionar o realismo da ideia da paridade ou igualdade entre os dois actos legislativos face à construção da dogmática constitucional portuguesa.

Hoje em dia muitas são as vozes que dão vida à tendência, apresentada como desejável, mais, necessária, da total e absoluta – ou, pelo menos, quase total e absoluta – governamentalização da democracia.

Longe vão os tempos de glória da instituição parlamentar e doutrina, consciente da crescente subalternização da Assembleia da República em face do Governo, tem vindo a trabalhar numa operação de cosmética governamental como forma de induzir e transferir o centro do poder legislativo para o Executivo. É verdade ter a prática constitucional portuguesa acentuado a ideia de que é o Governo que detém o núcleo dos poderes legislativos, porém, não se pode apenas apelar à conclusão derivada da prática, há, em primeira linha, que atender à letra, espírito e construção efectiva feita pelo texto constitucional, bem como analisar aquela prática. E é precisamente nesse exame que se centra o núcleo do presente estudo. Ambiciona-se a demonstração clara e nítida que a realidade do texto fundamental português apresenta, inequivocamente, a primazia

¹ Ambos citados por Ronald Barnett, *The idea of higher education*, página 222

legislativa parlamentar, ocupando a função legislativa na esfera jurídica do Governo um lugar secundário e acessório. Da construção constitucional e do próprio *dever ser* constitucional, ressalta a supremacia funcional do Parlamento e do seu acto legislativo, sendo apenas este princípio abalado pela distorção da democracia constitucional operada por uma série de factores que, na prática, têm oferecido resistência à vigência secundária da função legislativa executiva. Há assim que operar claramente a separação entre a construção feita pelo texto constitucional expressa no próprio texto da Constituição, e a distorção operada pela prática constitucional e defendida por algumas vozes redutoras da função parlamentar.

Ao afirmar-se a existência de uma supremacia funcional da lei coloca-se a dúvida que consiste em saber se o quadro organizacional normativo não será afectado, nomeadamente se o princípio tão acerrimamente defendido no artigo 112º, nº 2 da Constituição, na sua primeira parte – “as leis e os decretos-leis têm igual valor, ...”, não será afectado, designadamente se não fará sentido colocar a sua inversão, isto é, passando a excepção em vez de regra. No entanto, não se afigura este um passo absoluto e isento de dúvidas. A construção hierárquica normativa apresenta uma complexa lógica que dificilmente pode ser alterada sem desmoronar outros tantos princípios essenciais à vivência diária de todas as normas. Afirmar a superioridade hierárquica formal da lei face ao decreto-lei seria afastar um sem número de dados e formas de funcionamento que obrigariam a uma reestruturação quase por completo do sistema normativo. O que se procura demonstrar inequivocamente é que, em termos materiais/funcionais, a lei se assume como o acto legislativo principal e inclusivamente superior ao decreto-lei por um sem número de argumentos que serão analisados.

Procura-se demonstrar que a Constituição construiu a Assembleia da República e a lei parlamentar como o órgão e o acto legislativos por excelência. Mas, porque se tem a consciência de que a prática apresenta as distorções há pouco mencionadas, apresentam-se as suas causas, aponta-se o porquê da denominada crise da instituição parlamentar e do seu acto legislativo, para finalizar com a apresentação de alguns aspectos de recuperação da vitalidade, eficácia e fortificação parlamentares. Trata-se de tecer um quadro geral da lei na sua relação directa com o decreto-lei, afirmando-se a escolha da supremacia funcional parlamentar feita pela Constituição.

Poder-se-ia construir todo um manancial de implicações decorrentes da supremacia funcional da lei parlamentar e do seu órgão criador, como, por exemplo, questionar o

afastamento do critério da temporalidade na resolução de antinomias jurídicas. Porém, mais do que avançar a um ritmo mais rápido do que o tempo, procura-se abrir caminho para a interrogação sobre a veracidade constitucional do princípio da paridade ou igualdade entre lei e decreto-lei como regra geral e absoluta no ordenamento jurídico português. Ambiciona-se revelar que a revitalização parlamentar é possível e está em perfeita sintonia com a dogmática da Lei Fundamental. Busca-se, no fundo, a interrogação sobre a coerência da prática constitucional em face do edifício erguido pela Lei Fundamental. Afirmar hoje que a Assembleia da República e a lei parlamentar se apresentam como os espaços privilegiados para, a título principal, representarem o avançar legislativo da democracia significa renovar e reciclar espíritos, mentalidades e apelar realmente ao que a Constituição portuguesa teve em mente e desejou para a organização político-legislativa. Esperamos consegui-lo!

Rita Calçada Pires
Lisboa, Setembro de 2003

CAPÍTULO I

INTER-RELAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO LEGISLATIVA E A FUNÇÃO EXECUTIVA

A. SENTIDO E IMPORTÂNCIA DAS FUNÇÕES DO ESTADO E A SUA LIGAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Apelar à razão de ser do Estado, inevitavelmente faz-nos recorrer aos conceitos de fins e funções. Se os fins do Estado podem ser identificados com os ideais de segurança, justiça e bem-estar², o conceito de função obriga-nos a um maior entrosamento com a sua natureza.

Segundo JORGE MIRANDA³, o conceito de função de Estado tem dois significados possíveis. Ora surge como tarefa ou incumbência, onde se apela à relação Estado/Sociedade, visando a legitimação do poder e do seu exercício⁴, ora como actividade, ligado à realização, através de actos e actividades, das tarefas ou incumbências da forma máxima de organização da colectividade.

Estes dois significados apresentam uma relação biunívoca⁵, já que uma tarefa ou incumbência de nada serve se não for efectivamente concretizada, sendo para tal necessária a existência de uma actividade, e uma actividade carece de parâmetros concretizadores para se realizar.

Todavia, ao falar-se na relação entre a função legislativa e a função executiva, devemos atender que se apela ao conceito de função-actividade, uma vez que as normas de organização do poder político estão nesse conceito integradas⁶, sendo a noção necessária para a compreensão das opções feitas pela Lei Fundamental, já que, embora o texto constitucional apele ao conceito de função, não o delimita, caracteriza ou desenvolve directamente. A função-actividade surge como um “conjunto de actos (interdependentes ou aparentemente independentes uns em relação aos outros), destinados à prossecução de um fim comum, por forma própria”⁷ e a sua enunciação constitucional surge-nos ligada ao princípio da separação de poderes explicitada no artigo 111º da Constituição⁸. Desta ligação podemos ver que, além da dimensão garantística do princípio mencionado, dimensão esta que se liga à ideia de controlo e protecção, actualmente assume extrema importância a dimensão de racionalização, através da qual se pretende a repartição

² Segundo Diogo Freitas do Amaral *in* Polis, Estado, página 1140

³ Jorge Miranda, *Funções, órgãos e actos do Estado*, página 3 e seguintes

⁴ Sendo exemplo disso o artigo 9º da Constituição Portuguesa e todos os artigos da lei fundamental que versem sobre direitos e incumbências do Estado na vida económica. Jorge Miranda, *Funções...*, páginas 6 e seguintes

⁵ Jorge Miranda, *Funções...*, página 6

⁶ Jorge Miranda, *Funções...*, página 7

⁷ Jorge Miranda, *Funções...*, página 8

⁸ “Artigo 111º (*Separação e interdependência*)

1. Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecida na Constituição.

2. Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.”

constitucional adequada das funções do Estado e do seu exercício⁹. É através desta última dimensão do princípio da separação de poderes que surge o confronto de poder entre a função legislativa e a função executiva e inevitavelmente daí decorre qual o espaço para a Assembleia da República (AR) e para a lei parlamentar, face a um Governo que é simultaneamente Legislador e Administrador/Executor.

B. RELAÇÃO ÍNTIMA ENTRE FUNÇÃO LEGISLATIVA E FUNÇÃO EXECUTIVA

O ponto de partida clássico no que toca às funções do Estado assenta na tripartição das funções legislativa, executiva e judicial, funções claramente diferenciáveis e delimitadas, entregues a órgãos distintos, sem risco de interpenetração. Porém, a quebra da visão clássica do princípio da separação de poderes, com o nascimento do conceito de interdependência, levou ao desaparecimento da distinção clara e nítida entre as três funções anteriormente mencionadas, além de fazer surgir outras tantas funções acessórias que se interceptam entre si (como é o caso da função de controlo, da função de fiscalização, da função tribunícia¹⁰, da função autorizativa). Com este quadro desenhado, compreende-se já não bastar afirmar ser a função legislativa aquela a que corresponde a feitura de leis e a executiva a execução destas mesmas. Problema acrescido com a aceitação da necessidade de o Governo ter poderes legislativos e com a apreensão de que a legitimidade democrática chega ao Executivo. No fundo, toda esta nova construção provoca a necessidade de equilíbrio entre os poderes e as funções, visto que «[...], importa salientar que na sociedade de massas não há como manter a distinção entre legislação (função legislativa) e administração (função executiva). O Governo compreende acções legislativas e administrativas. A legislação e a execução das leis “não são funções separadas ou separáveis, mas sim diferentes técnicas do *political leadership*”. A liderança política, a atividade de Governo conforma a vontade popular, impondo a sua política por meio da aprovação parlamentar das leis ou da sua execução.»¹¹

Analisar a Constituição não ajuda igualmente no que toca à delimitação entre a função legislativa e a função executiva, porquanto esse texto não oferece qualquer critério delimitativo. Como deixa subentender MANUEL AFONSO VAZ, na lei fundamental não há a definição da materialidade da função legislativa, sendo que o único elemento que nela ressalta será a “intenção material de determinação das opções políticas primárias da

⁹ Ver Jorge Reis Novais, *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República*, página 25

¹⁰ Expressão retirada de André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, página 24

¹¹ Clèmerson Merlin Clève, *Atividade legislativa do poder executivo*, páginas 33 e 34

comunidade política”¹², ideias defendidas igualmente por JORGE MIRANDA¹³, como problemas comuns às funções legislativa e executiva, ambas enquanto função política.

Conclui-se então que traçar a barreira entre as duas funções surge como árdua tarefa, dificultada ainda mais pela inexistência de um conceito material de Lei na Constituição (CRP). É certo ser esta uma questão controvertida, onde existe doutrina apelando à ideia de que dos dados da CRP se poderá retirar um conceito material de lei¹⁴ e doutrina afirmando que, com nitidez, da Constituição apenas se pode retirar um conceito formal¹⁵. Na verdade, apesar de argumentos válidos em ambas as posições, o facto de nas matérias de reserva absoluta e relativa da AR ou nas matérias objecto de leis orgânicas, se afirmar revelarem-se aí apenas meras escolhas políticas, sem critérios substanciais¹⁶ (como seria se fossem matérias concretas impossíveis de deslegalizar), deixadas em exclusivo para o acto legislativo e ainda o facto de inexistirem critérios concretos delimitadores da função legislativa, podendo inclusivamente o Governo legislar através de um decreto-lei com conteúdo de acto administrativo, em nada abonam a existência de um conceito real e material de lei na CRP. Tal conclusão revela ainda estarem em crise as características clássicas apontadas à lei – generalidade e abstracção –, o que é assumidamente revelado pelas leis-medida.

No entanto, apesar de toda esta complexidade, importa ressaltar que alguma noção se há-de obter com a percepção nomeadamente de:

- * existir uma reserva de Constituição quanto à competência, forma e força de lei¹⁷;
- * a uma reserva de lei parlamentar opor-se um espaço de reserva de decreto-lei (ainda que assumidamente reduzido);
- * a lei apresentar como elementos caracterizadores a força, o valor e a forma respectivas¹⁸.

C. A PARTILHA DA FUNÇÃO LEGISLATIVA ENTRE ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E GOVERNO

¹² Manuel Afonso Vaz, *Lei e reserva da lei*, página 499

¹³ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, página 23

¹⁴ Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 142 e seguintes

¹⁵ J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, páginas 629 e seguintes

¹⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, página 231

¹⁷ Ver sobre o assunto Jorge Miranda, *Sobre a reserva constitucional da função legislativa* in *Perspectivas Constitucionais*, Nos 20 anos da Constituição de 1976, volume II, páginas 883 e seguintes

¹⁸ Ver Carlos Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, páginas 137 e seguintes

Num quadro organizacional tão diferente do quadro clássico urge referir que a função legislativa surge como uma função partilhada e, portanto, não exclusiva de apenas um órgão. Tal ideia decorre, em primeira linha, do próprio princípio da separação de poderes, olhado como **interdependência de poderes**. Se é certo que, pela dimensão garantística, talvez se pudesse defender algo semelhante, a verdade é que a exigência advém fundamentalmente da dimensão racionalizadora, já que esta procura a partilha de funções entre órgãos, de acordo com ideias de óptimo legislativo, adequação, eficiência e eficácia. Veremos mais adiante que hoje dificilmente o órgão parlamentar isoladamente consegue fazer face a todas as exigências legislativas. No caso de se pretender uma repartição de funções aproximada do ideal, essa repartição passará por partilha de uma mesma função e não pela concentração absoluta.

Mas a justificação desta partilha não vem apenas da interdependência de poderes, vem igualmente do sistema de Governo português, dado este, independentemente de se apelidar semi-presidencialista ou semi-presidencialista com pendor parlamentarista, buscar o equilíbrio entre os poderes políticos, Presidente da República, AR e Governo. Procura-se que, em nenhum dos poderes, seja concentrada a determinação efectiva da actuação dos outros, havendo sim a preocupação de interdomínio.

CAPÍTULO II

REPENSAR O PRINCÍPIO DA PARIDADE OU IGUALDADE ENTRE LEI E DECRETO-LEI:

ESBATIMENTO DO PRINCÍPIO DA EQUIPARAÇÃO ENTRE LEI E DECRETO-LEI

A. O SIGNIFICADO DO ARTIGO 112º/2 DA CRP

Diz-nos o artigo 112º/2 da CRP que “ as leis e os decretos-leis têm igual **valor**, sem prejuízo da **subordinação** às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.” Desta afirmação retira-se o conhecido princípio da tendencial paridade ou igualdade entre as leis e os decretos-leis¹⁹.

Ao referir-se a conceitos como valor e subordinação, o legislador apela a conceitos integrantes do fenómeno da OPERATIVIDADE DA LEI²⁰, nomeadamente a hierarquia e a funcionalidade ou parametricidade directiva. Vejamos.

Apelar ao valor de lei como a regra significa atender à “qualidade específica de um regime legal ”visando a “produção dos seus efeitos relacionais com outras leis”²¹ e, ligando-o concretamente ao artigo em causa, significa identificá-lo com paridade **hierárquica**. Todavia, apesar de, à partida, se afirmar que hierarquicamente há igualdade, tal não preclui a existência de relações especiais de prevalência entre actos legislativos pertencentes a uma mesma categoria legal (demonstrado pelo vocábulo subordinação), o que inevitavelmente cria a ideia de **superioridade funcional ou parametricidade directiva**, i.e., o “fenómeno de prevalência material que resulta da capacidade outorgada constitucionalmente a uma categoria legal para poder vincular, em termos de validade, o conteúdo formal, sem que dessa prevalência derive a produção de efeitos constitutivos directos na relação entre duas normas”²². Gera-se então uma relação de subordinação material caracterizada por um dinamismo paralelo ao poder de *indirizzo* italiano, algo que concede às leis um “poder activo de transformação legislativa” através da fixação de “vínculos de direcção material sobre outras leis”²³. Segundo BLANCO DE MORAIS, este último conceito apresenta extrema importância já que, através dele, não só se assegura o primado formal da AR quanto à função legislativa, como se mantém a necessidade de um mínimo imprescindível de generalidade obrigatória da lei, além de ajudar a assegurar a coerência (evitando antinomias legislativas) e unidade (demonstrando a vontade homogênea de cariz unificado)²⁴.

Desta construção sobressai que se pode fazer uma correcta distinção entre hierarquia formal e hierarquia material, sendo que do artigo 112º/2 da CRP sobressai que a lei e o

¹⁹ J.J. Gomes Canotilho, *ob cit*, página 612

²⁰ Para aprofundamento do tema da operatividade da lei ver Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, páginas 137 e seguintes

²¹ Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, página 143

²² Carlos Blaco de Moraes, *ob cit*, página 161

²³ Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, página 158

²⁴ Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, páginas 159 a 161

decreto-lei terão a mesma hierarquia formal mas em termos materiais tomarão lugares diferentes, como demonstraremos de seguida.

O nosso ponto de partida é, pois, a existência de um caminho aberto e necessário que habilita a superioridade funcional da lei parlamentar face ao decreto-lei.

B. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMO ÓRGÃO LEGISLATIVO POR EXCELÊNCIA: SUPREMACIA FUNCIONAL DO ÓRGÃO PARLAMENTAR E DA LEI PARLAMENTAR

1. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA: PARTILHA DA FUNÇÃO LEGISLATIVA COM SUPREMACIA

Ao se pretender demonstrar a superioridade funcional da lei parlamentar facilmente se cai no erro de colocar a questão incorrectamente, afirmando que o que se conseguiria com tal raciocínio seria a desvalorização do papel do Governo numa lógica de interdependência de poderes. Tal não é o objectivo. Não se pretende negar, nem muito menos recusar, a existência ou as vantagens do poder legislativo do Governo, pretende-se, sim, demonstrar que, quer pelo arranjo constitucional de poderes e contra-poderes, quer pelo *dever ser* democrático, é a AR que tem mais força sobre o decreto-lei do que o Governo sobre a lei parlamentar. Ambiciona-se uma construção orientada por uma supremacia funcional num quadro legislativo de partilha de poderes entre a AR e o Governo.

E porque se afirmou atrás que a interdependência de poderes exige a partilha da função legislativa, há que tomar em conta a **NECESSIDADE DE O GOVERNO TER PODERES LEGISLATIVOS**²⁵. O reconhecimento dessa necessidade advém de várias razões que veremos de imediato.

Um primeiro ponto justificativo da imprescindibilidade de o Governo ter poderes legislativos nasce com o modelo democrático, visto o **modelo democrático caracterizar-se, num plano de optimização das funções, como um modelo com estrutura dualista na atribuição do poder normativo**, isto apesar de nem sempre ter sido desse modo.

²⁵ Aspecto apontado por variadíssimos autores como, Jorge Miranda, *O actual sistema português de actos legislativos* in Legislação – Cadernos de Ciências de Legislação, nº 2 Dezembro de 1991, página 10; Luís Lopez Guerra, *Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la constitución española* in Revista Española de Derecho Constitucional, año 8, num.23, páginas 86 e seguintes, e Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 400 e seguintes

O início do constitucionalismo europeu continental assentou, ao contrário do que hoje acontece, na concepção clássica do monopólio da legitimidade popular do Parlamento. O fortalecimento do Parlamento, como poder alternativo ao monarca e seu Governo absolutos, é o passo inicial de um processo de transformação na forma de organização política. Esta viragem histórica provoca, como afirma LUÍS LOPEZ GUERRA²⁶, a superioridade hierárquica da lei parlamentar face aos outros actos normativos do Governo, tal como apela à redução ao máximo da esfera de livre actuação do Governo e à oferta de poder de orientação e direcção política, visível na influência detida na formação do poder executivo e das comissões parlamentares permanentes paralelas às organizações governamentais. O parlamentarismo clássico é caracterizado por uma estrutura monista do poder normativo, estrutura individualista essa que implica uma reserva total de lei e que afirma a essencialidade do Parlamento, já que este é o único órgão com poder legislativo, transformando, por tal, a lei em acto parlamentar e em “*norma primaria universal* ou *ratione pressuposi*”²⁷. Esta criação assenta, na sua essência em duas concepções fundamentais: uma de Rousseau e outra do idealismo alemão²⁸. De Rousseau aproveita a ideia de que a vontade popular é a origem de todos os poderes do Estado, sendo a lei parlamentar o símbolo dessa mesma vontade popular, devendo por tal ser observada pelo Executivo. Do idealismo alemão inspira-se no facto de a construção organizacional assentar na contraposição entre Estado/Sociedade Civil, sendo que o monarca e o seu Governo ocupam o lugar representativo do Estado no plano político, cabendo a representação da Sociedade Civil ao órgão parlamentar. Gera-se, assim, a ideia de necessidade de confronto entre o Parlamento e o Executivo, não havendo espaço para a partilha. Porém, todo este quadro se altera, visto observar-se uma inversão no sentido do caminho tomado, uma vez que o constitucionalismo contemporâneo procedeu a uma viragem na construção dogmática dos poderes normativos dos vários órgãos de Estado, nomeadamente o Governo e o Parlamento, afirmando uma aproximação à concepção anglo-saxónica da legitimidade de poderes. No espaço europeu não continental, a organização de poderes foi desde sempre estruturada numa relação constitucional entre Sociedade e Poderes Públicos, baseada numa ideia de *trust* e onde o monarca e o seu Executivo, os tribunais e o Parlamento não apresentavam diferenças de legitimação, nem superioridade ou subordinação²⁹. A aproximação a esta forma de organização e estruturação coincide com a aceitação da superação da ilegitimidade democrática dos

²⁶ Luís Lopez Guerra, *loc cit*, páginas 72 e 73

²⁷ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 389

²⁸ Ideia focada e defendida por Luís Lopez Guerra, *loc cit*, página 77

²⁹ Luís Lopez Guerra, *loc cit*, página 78

Governos. Da ideia de legitimidade política evolui-se para o princípio democrático³⁰ onde se atende à legitimidade democrática retirada da legitimidade institucional e se aceita a legitimidade democrática indirecta ou mediata.

Esta nova concepção permite visualizar as vantagens da adopção da estrutura dualista assente na atribuição do poder normativo primário repartido por vários órgãos, assumindo o Parlamento e o Governo a dianteira, mas tendo bem a noção de que o dualismo na repartição de poderes normativos não abdica da existência de um espaço de reserva de lei parlamentar, espaço de reserva esse que, tendo iniciado a sua vigência associado a questões de liberdade e propriedade, visto serem essas as matérias que incidiam directamente na esfera jurídica dos particulares e por tal faria todo o sentido serem entregues ao órgão máximo de representação popular³¹, foi progressivamente ocupando um espaço maior e com mais extensa diversidade de matérias.

Mas a necessidade de o Governo ter poderes legislativos não é apenas justificada pela estrutura dualista do modelo democrático. Um outro aspecto que em muito contribuiu para a demonstração de tal imperativo é encontrado nas **exigências do Estado Social de Direito**.

Não se apresenta tarefa muito complexa apercebermo-nos de que o alargamento de todas as tarefas a desempenhar pelo Estado provocaram um congestionamento na actuação pública, sendo mais as solicitações do que as actuações do ente público. Evoluir para um Estado Social de Direito forçou à partilha de poderes de modo a que as novas e imprescindíveis necessidades da Sociedade Civil fossem satisfeitas.

À Administração Prestadora e a todas as suas exigências e dependências dos cidadãos perante ela alia-se a crescente insuficiência de a AR actuar legislativamente isolada. Sozinho o órgão parlamentar não consegue satisfazer toda a necessidade legislativa, dado que, além do crescimento exagerado das necessidades de actos normativos primários, o Parlamento assume outras funções que tem de desempenhar, necessitando de espaço e tempo para tal. Assim, vislumbra-se que, em nome do bom desempenho da missão constitucional, há que partilhar funções³². Igualmente o papel crescente de *liderazo* assumido pelo Governo³³ e a forte influência dos partidos, aliados a “razões de

³⁰ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 400

³¹ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 390 e seguintes

³² Jorge Miranda, *O actual...*, página 10

³³ Afirmado por Gallego Anabiarte citado por Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 401

multiplicidade, complexidade e tecnicidade das leis modernas comuns a todos os países”³⁴, apelam à entrega da função legislativa também ao poder executivo. Todas estas razões se ligam à percepção de existir uma qualificação governamental específica como aponta JORGE REIS NOVAIS³⁵. A qualificação governamental advém de uma maior especialização e qualificação técnicas, de uma capacidade especial de informação, conhecimento, proximidade, acompanhamento e possibilidade de reacção imediata, marcada pela diferenciação de estruturas, órgãos e serviços que garante uma integração capilar na sociedade civil e nos seus problemas. Tais características proporcionam uma intervenção eficaz, possibilitada igualmente pela organização governamental em estrutura hierarquizada e por tal unificante, que pode recorrer a uma pluralidade de instrumentos, recursos e procedimentos, orientadores da flexibilidade e com capacidade de adaptação acrescidas.

Apelando ao **princípio da separação de poderes**, também deparamos com a exigência da partilha da função legislativa. Segundo HANS PETERS, secundado por ROGÉRIO SOARES³⁶, o princípio da separação de poderes implica, assim, não haver domínio total de um poder pelo outro, tendo de haver partilha. Estamos perante a ideia de interdependência, claramente assumida e aliada à de adequação, eficiência e eficácia, reflexos nítidos da dimensão racionalizadora da separação de poderes abordada no Capítulo I do presente estudo.

Numa última referência aos factos que alimentam a necessidade de o Governo ter poderes legislativos na sua esfera de poderes, encontramos ainda o **valor da tradição**³⁷. É comum afirmar-se³⁸ que a Constituição de 1933, em especial na sua versão resultante da revisão de 1945, surge como a raiz histórica dos poderes legislativos do Governo na Constituição democrática de 1976, porquanto, desde essa data, passou-se a reconhecer ao Governo poderes legislativos normais e autónomos.

A verdade é que, desde o início do constitucionalismo português, o Governo tenta obter poder legislativo normal em paralelo com a AR. Esse percurso histórico é demonstrado por GOMES CANOTILHO³⁹. Num primeiro momento, o do constitucionalismo monárquico, o Executivo não encontrava na sua esfera poderes legislativos, apesar de se vislumbrar um

³⁴ Jorge Miranda, *O actual...*, página 10

³⁵ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 45

³⁶ Ambos citados por Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 406 e 407

³⁷ Cfr. também Jorge Miranda, *O actual...*, página 10

³⁸ Paulo Otero, *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, páginas 14 e 15

³⁹ J.J. Gomes Canotilho, *ob cit*, páginas 693 a 703

indício, ainda que de forma muitíssimo limitada, na Constituição de 1838, e de se excluir o caso dos decretos ditatoriais durante as crises do parlamentarismo monárquico. Todavia, mesmo neste último caso, permanecia aí a necessidade de ratificação ou convalidação, após as eleições, através do *bill* de indemnidade (contou este processo apenas com uma excepção em 1895). Da verificação das sucessivas ratificações parlamentares dos decretos ditatoriais chegou a defender-se a existência de um costume constitucional legitimador da prática de actos legislativos pelo Governo. Com o constitucionalismo republicano, os poderes legislativos chegam ao Executivo mediante autorização do órgão parlamentar, mas é efectivamente com o texto constitucional do Estado Novo que se pode falar em verdadeiro poder legislativo nas mãos do Governo. A versão originária da Constituição de 33 apenas lhe concedia poderes legislativos no caso de autorização da Assembleia Nacional e nos casos de urgência e necessidade. No entanto, os casos de urgência e necessidade multiplicaram-se e provocaram um movimento de inflação legislativa governamental que conduziu à consagração generalizada de poderes legislativos para o Governo na revisão de 1945, provocando consequentemente a igual hierarquia com as leis votadas pela Assembleia Nacional e sustentando a limitação do instituto da ratificação. A continuação deste movimento acontece mesmo com a revisão de 1971 dado, apesar de aumentar os casos de necessidade de autorização legislativa e de se ampliar o âmbito das competências reservadas ao órgão parlamentar, a prática continuar a revelar um Executivo forte acompanhado de um Parlamento fraco e eminentemente político.

Na Constituição de 1976, desde a sua versão originária, acontece, pela primeira vez, a consagração de um poder executivo com competência legislativa própria e normal, opção constitucional tão diferente da adoptada pelas maiorias das constituições democráticas do pós-guerra, nomeadamente quanto à amplitude e autonomia dos poderes envolvidos⁴⁰. No texto constitucional actual, o Governo apresenta um elenco variado de competências legislativas, que vai desde a exclusiva, à concorrente, passando pela complementar ou autorizada. Todavia, há que ressaltar ser tal amplitude muito maior na versão originária do que actualmente, passadas cinco revisões constitucionais, já que ao longo destas revisões o elenco de matérias reservadas à lei parlamentar foi crescendo⁴¹.

Através dos vários argumentos aduzidos fica demonstrada a necessidade de um Governo-Legislator, além do Governo-Administrador. Mas demonstrar a necessidade de poderes legislativos entregues ao Executivo não significa hipervalorizar essa mesma necessidade.

⁴⁰ Ideia referida, a título de exemplo, por Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, páginas 13 e 14; J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 697

⁴¹ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, páginas 14 e seguintes

Esta ideia é visível no facto de o critério da oferta de funções legislativas ao Governo expresso na CRP ser um critério de origem orgânica e não material⁴². O facto de ser um critério orgânico revela surgir a competência legislativa do Governo como forma de realizar a execução do respectivo programa enquanto representação do ditame constitucional que toma o Executivo como “órgão de condução da política geral do país” (artigo 182º da Lei Fundamental), sendo a política governamental a política geral do País. Desta construção surge a revelação de uma “*lógica de gabinete, de comissão técnico-política*” que faz preponderar e assumir extrema relevância a racionalidade técnico-política, criando uma razão de Governo em paralelo a razões de representação enquadradas no Parlamento⁴³. Daqui se pode inevitavelmente construir a consciencialização de que a **FUNÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO ASSUME UM PAPEL SECUNDÁRIO NA CONSTRUÇÃO DO PODER EXECUTIVO** face aos poderes político e administrativo.

No quadro de competências atribuídas ao Governo, visualiza-se uma tripartição entre funções política, administrativa e legislativa. Porém, o lugar de relevo é oferecido às duas primeiras, actuando a legislativa como **função acessória** das principais. Apela a uma tal construção o facto de no artigo 182º da CRP⁴⁴ apenas se referir as funções política e administrativa como as funções essenciais integrantes da definição do Governo, além de que o sistema constitucional pós-Estado Novo pretendeu “repor o primado de competência legislativa do Parlamento”⁴⁵. Viabiliza ainda esta dogmatização a percepção de que, numa lógica de partilha de poderes, faz sentido ser o Parlamento o primeiro órgão legislativo.

O DEVER-SER DEMOCRÁTICO APELA, INCLUSIVAMENTE, À SUPREMACIA FUNCIONAL DO ÓRGÃO PARLAMENTAR E DO SEU ACTO LEGISLATIVO atendendo à :

* ideia democrática: se é uma lei para todos, então esta deverá ser aprovada pelos seus directos representantes e não por membros governativos que adquirem a sua legitimidade indirectamente ;

⁴² Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 415 a 421

⁴³ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 419 e 420

⁴⁴ “Artigo 182º (*Definição*)

O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”

⁴⁵ Jorge Miranda, *A competência do Governo na Constituição de 1976* in Estudos sobre a constituição, volume III, página 635

* ideia liberal: no espaço parlamentar será muito mais provável a afirmação da racionalidade porque o debate é a arma do hemiciclo e o compromisso o resultado da actuação parlamentar;

* ideia pluralista: sendo a representatividade efectiva e o pluralismo dois importantes denominadores das grandes deliberações legislativas e políticas, o espaço que os alberga é indiscutivelmente a AR⁴⁶.

Qualquer dos aspectos apontados permanece mesmo com o impulso legislativo maioritário do Governo, uma vez que a força quantitativa não destrói a força qualitativa que será demonstrada em seguida.

Apesar de ter sido apresentada a necessidade de o Governo ter poderes legislativos, de se ter demonstrado o papel acessório desses poderes no quadro executivo e de se apelar que, numa lógica de *dever ser* democrático, importa caber à Assembleia da República e ao seu acto legislativo a superioridade funcional, tal não chega para abraçar tal conclusão. Há que procurar na construção dogmática do texto constitucional de 1976 a existência de fundamentos e argumentos concretos que corroborem tal afirmação. Analisemos.

2. Os fundamentos para afirmar a supremacia funcional

2.1. Os motivos classicamente apontados

A maior parte dos autores que defendem o primado legislativo da AR fornecem como elementos justificativos desse mesmo primado os critérios da legitimidade democrática directa, da racionalização e da adequação⁴⁷.

A **legitimidade democrática directa** vem afirmada como motivo essencial justificativo do primado, porquanto, de acordo com a tradição, apenas o órgão parlamentar surgia constituído através de eleições, o que lhe concedia o grau de representatividade necessário e imprescindível. Mas como o princípio democrático alargou o seu âmbito de aplicação e o Governo viu-se legitimado de maneira igual à do Parlamento, não se podendo afirmar que carecia ainda de legitimidade, o que se pode aduzir é a inexistência de um

⁴⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 151 e seguintes

⁴⁷ A título de exemplo, J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 634; Rogério Soares, *Sentido e limites da função legislativa no Estado Contemporâneo* in A feitura das leis, volume II, páginas 441 e seguintes; Jorge Miranda, *O actual...*, página 16; Miguel Lobo Antunes, *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal* in *Análise Social – Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, volume XXIV, 1988 – 1º, páginas 81 e seguintes

vínculo directo quanto à legitimidade do Executivo, visto que, na organização constitucional, as eleições de que resulta a composição do Governo são as eleições legislativas, aquelas que surgem como meio de escolha pela população eleitora dos deputados que os representarão no órgão parlamentar, sendo que da maioria que resultar da composição da AR é que surge o Governo. Por haver esta dependência intrínseca é que os factores directo e indirecto surgem. Se se escolhe algo e se desse algo resulta outro algo é logicamente do primeiro algo que se obtêm maiores certezas e convicções. O mesmo se passa com a AR e o Governo.

Apelar ao fundamento da **racionalização** significa afirmar ser o trabalho parlamentar aquele que permite uma maior possibilidade de aproximação da optimização legal de acordo com a eficiência e eficácia. Mesmo que não se obtenha a efectivação da racionalização das opções político-legislativas, é certo que haverá uma maior aproximação dessa racionalização. Para tal, em muito contribui a publicidade do método de trabalho parlamentar. As sessões, sendo públicas e tendo repercussão nos *media*, permitem um maior controlo pela opinião pública das decisões dos seus directos representantes, característica tão diferente do método de trabalho do Governo, marcado por um “sistema de segredo”⁴⁸ que, por muito que busque a afirmação da transparência, permanece preso ao secretismo e individualismo, caracteres tão diferentes dos procurados por um sistema democrático. A delimitação desta diferença surge-nos igualmente pelos fenómenos do contraditório e da alternância. É que o facto de o trabalho parlamentar se corporizar no debate favorece o confronto de ideais e de ideias dos vários representantes presentes, permitindo naturalmente a correcta delimitação dos problemas e uma sua melhor solução, atento que fica visionada cada parcela das orientações possíveis de serem preenchidas na solução legal, bem como se abre portas a que a rotatividade impere, trazendo todos os benefícios daí decorrentes⁴⁹.

No entanto a percepção destes fenómenos não ficaria completa se não os ligássemos ao conceito de **adequação**, enquanto reflexo máximo do pluralismo, bem tão querido e desejado para uma sociedade democrática. Se caracterizamos a sociedade actual como uma sociedade plural, onde deve haver espaço tanto para as maiorias como para as minorias, não faria sentido se tal espaço não fosse ocupado também no quadrante político

⁴⁸ Expressão de Rogério Soares, *loc cit*, página 441

⁴⁹ Miguel Lobo Antunes afirma mesmo que “a Assembleia é um lugar privilegiado da legitimação do exercício do poder. Porque é no Parlamento que se efectua grande parte do controlo dos que exercem a autoridade, é aí que em grande parte se exercita a alternância.” in *loc cit*, página 82

de modo a que o Parlamento surja como uma “caixa de ressonância”⁵⁰ da vontade popular, fazendo com que a lei parlamentar “não [seja] uma simples expressão dos sentimentos deste ou daquele sector da sociedade, mas a síntese de posições e de compromissos de interesses”⁵¹. Este argumento assume-se como um importante fundamento da superioridade funcional da AR, considerando que, ao contrário do Governo, nela se encontram representantes das múltiplas facetas da sociedade real, o que aproxima o órgão legislativo por excelência de um mini-retrato da sociedade, permitindo, por isso, maiores coerência e correspondência entre o que é, o que deve ser e o desejado. Nem mesmo vinga a ideia de que a concertação social, tão em voga, enfraqueceria este *plus* da AR⁵², dado que, apesar de o Governo ter agora parceiros reais para o acompanhar na função legislativa, não se pode esquecer ser tal processo demasiado limitativo e inclusivamente nem sempre surgindo como opção benéfica aos olhos do Executivo, não representando ainda a totalidade da sociedade, mas apenas sua uma parcela conforme as matérias em discussão. Pode sim trazer um maior grau de especialização, mas há a atender nem sempre surgir a especialização como sinónimo de adequação.

A delimitação feita revela uma maior capacidade para se dar o reforço da confiança entre o cidadão e o poder político⁵³, já que a estrutura é muito mais aberta ao controlo democrático pela sociedade⁵⁴, o que, aliado à representatividade favorecida⁵⁵, conduz a uma maior probabilidade de ganhar a aposta da revitalização da relação eleitor-cidadão/deputado-poder político.

2.2. A ponderação

Se é verdade que um dos aspectos desfavoráveis que se costuma apontar ao processo legislativo parlamentar é a sua morosidade, afirmando-se que dessa morosidade resulta um inevitável entrave à eficiência e eficácia, algo tão desejado para a criação legislativa e seu resultado, também escapa a muitos no que essa morosidade se pode traduzir: **ponderação**⁵⁶. O facto de ser um processo mais longo do que o de criação legislativa do Governo favorece a reflexão acerca das opções a tomar e do seu impacto. Isto assume uma importância extrema num sistema onde diariamente surgem vozes a reclamar contra uma prática legislativa comumente irracional e desarticulada.

⁵⁰ Rogério Soares, *loc cit*, páginas 405 e 411

⁵¹ Rogério Soares, *loc cit*, página 406

⁵² Paulo Otero, *A «desconstrução» da democracia constitucional* in Perspectivas Constitucionais, Nos 20 anos da Constituição de 1976, volume II, páginas 638 e seguintes

⁵³ Rogério Soares, *loc cit*, página 442

⁵⁴ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 45

⁵⁵ Cfr. artigos 147º e 152º, nº 2 da CRP

⁵⁶ Rogério Soares, *loc cit*, página 444

2.3. Os mecanismos de controlo e fiscalização⁵⁷ parlamentares

Enquanto função parlamentar, o controlo surge como “verificação da actividade do Governo e da adequação dessa actividade aos parâmetros estabelecidos quer pelo texto constitucional quer pelo próprio Parlamento”⁵⁸, sendo caracterizado como um poder/função unidireccional, uma vez que apenas à AR se concede a possibilidade de controlar o Executivo e jamais o inverso.

O artigo 162º da CRP demonstra a amplitude de poderes que o órgão parlamentar detém no âmbito deste mecanismo, sendo que lhe cabe não só vigiar o cumprimento da Lei Fundamental e das leis, como apreciar os actos do Governo e da Administração, incluindo a apreciação de todos os decretos-leis fora da competência exclusiva, permitindo-se a determinação da cessação da sua vigência ou a sua alteração, além de que lhe cabe também a apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais. O certo é que, seja o fundamento da actividade parlamentar de controlo e fiscalização a relação fiduciária entre Governo e AR, seja esse fundamento o princípio da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento ou a função de garantia constitucional do órgão parlamentar⁵⁹, estes mecanismos surgem como elemento fortemente influenciador das concretas decisões políticas, administrativas e, conseqüentemente legislativas do Executivo, retirando-se, assim, que se apresentam como limitação ao poder executivo, como defende LOBO ANTUNES⁶⁰.

Ao longo das últimas décadas tem-se verificado terem os mecanismos de fiscalização e controlo estado cada vez mais presentes na actividade parlamentar, assumindo-se como processos que passaram de “garantia da democracia” para “prática da democracia”⁶¹. Não obstante o seu crescimento ser proporcionalmente superior à actividade legislativa, tal não pode, nem deve, significar que à AR esteja reservado um mero lugar de órgão de controlo político da legislação governamental. A recusa da visão do órgão parlamentar como mero órgão controlador arrasta também a negação da admissão da imagem que STUART MILL defendia para os Parlamentos, uma “arena na qual todas as opiniões podem

⁵⁷ Os termos CONTROLO e FISCALIZAÇÃO são utilizados, neste trabalho, indiferentemente, embora se possa algumas vezes distingui-los.

⁵⁸ António Vitorino, *O controlo parlamentar dos actos do governo* in Portugal, o sistema político e constitucional 1974/1987, página 370

⁵⁹ Para apreciação das possíveis fundamentações do controlo parlamentar, ver António Vitorino, *loc cit*, páginas 370 a 372 e André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 43

⁶⁰ Miguel Lobo Antunes, *loc cit*, página 82

⁶¹ Cristina Leston-Bandeira citada por André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 71

brilhar plenamente”⁶². Concentrar a competência e a actividade parlamentares nas funções de controlo e fiscalização e debate de opiniões deve ser terminantemente rejeitado uma vez que conduziria a resultados excessivamente redutores da actividade parlamentar, além de ser totalmente desconforme com a construção dogmática constitucional da AR como órgão legislativo por excelência. Esta negação surge também do facto de a fiscalização surgir como uma actividade dependente da actividade legislativa no quadro das relações AR/Executivo⁶³, uma vez que a interdependência justifica o controlo e a fiscalização que representam o outro lado da moeda da partilha da função legislativa entre os dois poderes.

Apesar de todas as argumentações é facto que os mecanismos de controlo e fiscalização parlamentares surgem como um fundamento para afirmar a supremacia funcional da AR e da sua lei, uma vez que são mecanismos de poder e influência sobre o Governo-Legislador, não tendo qualquer contrapartida do lado do Executivo.

2.4. A dimensão emblemática

Outro argumento favorecedor da supremacia funcional do órgão parlamentar surge com o valor emblemático que acompanha a AR⁶⁴. Não só, apesar de algumas negociações serem feitas fora do hemiciclo, as decisões tomam forma válida ali, como é no Parlamento que se celebram as comemorações importantes para a história democrática portuguesa, assim como é ali que toma posse o Presidente da República.

A “sacralização” do espaço parlamentar revela a sua importância e a sua supremacia no relacionamento com os outros órgãos. Oferecer o espaço de S. Bento para formalizar exteriorizações importantes, quer em termos políticos, quer em termos jurídicos, denota a relevância e a força acrescidas que advêm do espaço em causa, demonstrando a sua especial localização constitucional.

2.5. A intenção da Assembleia Constituinte

Diz-nos JORGE MIRANDA, membro da Assembleia Constituinte, que esta teve como objectivo contrariar os poderes legislativos do Governo e “revalorizar a actividade do Parlamento”⁶⁵. Apesar de a versão originária parecer dar continuidade à experiência constitucional de 1933, no que toca aos poderes legislativos do Executivo, a verdade é que o desejo da

⁶² Citado por André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 21. Sobre a problemática cfr. ainda *infra* Cap. II, C – 3 e Cap. III, C - 4

⁶³ Carlos Roberto de Siqueira Castro citado por Clèmerson Merlin Clève, *ob cit*, páginas 53 e 54

⁶⁴ Miguel Lobo Antunes, *loc cit*, página 85

⁶⁵ Jorge Miranda, *Manual...*, página 155

Assembleia Constituinte revelou-se nas sucessivas revisões constitucionais onde se iniciou a tendência de (re)valorização do papel e dos poderes da AR.

Na revisão de 1982, após a extinção do Conselho da Revolução, os poderes do órgão revolucionário foram transferidos, não apenas para o Governo, mas também para a AR, além de que se observou um claro reforço da competência legislativa do Parlamento, revelado pela criação da reserva absoluta. Algumas clarificações feitas demonstraram a força da lei parlamentar como as respeitantes à relação de subordinação dos decretos-leis autorizados e de desenvolvimento face às leis de autorização e de bases, respectivamente, a definição das leis gerais da República por contraposição a leis regionais, assim como o regime do veto político.

Da revisão de 1989 assumem papel preponderante na continuação do reforço da AR e da lei parlamentar, designadamente, a concepção das leis orgânicas como leis de valor reforçado, conceito que nasce igualmente neste texto constitucional, a criação da autorização legislativa às Assembleias Legislativas Regionais, acompanhada de uma nova redistribuição de matéria reservada à AR e o reforço acentuado pela especialidade das autorizações legislativas orçamentais e tributárias.

E porque, desde o início do processo de integração europeia, o espaço reservado ao Parlamento nesse domínio era insuficiente, a revisão de 1992, pós-Tratado de Maastricht, procurou, como veremos mais adiante em capítulo específico, minorar os efeitos perversos da não participação parlamentar na agora União Europeia, através da criação de um direito de acompanhar a construção europeia de modo efectivo, demonstrando a preocupação em não menosprezar o valor democrático do Parlamento e acentuar a tal efectividade em termos de órgão superior legislativo.

Com a reforma de 1997 - a última reforma com impacto no reforço dos poderes legislativos da AR, já que, em 2001, o propósito era essencialmente a adaptação de normas em função da criação do Tribunal Internacional Penal - revelou-se fulcral, nomeadamente, a enumeração das leis de valor reforçado e a acentuação de que as propostas de referendo têm de ter por objecto matérias da competência própria do órgão que o propõe, continuando a oferecer a protecção da reserva da AR e garantindo maior espaço de actuação face ao Governo e suas matérias reservadas. Revelou-se ainda determinante nesta esteira o alargamento das matérias abrangidas pelas reservas absoluta e relativa que, em conjunto com a ampliação das leis qualificadas de orgânicas, criam um quadro mais confortável de espaço especialmente parlamentar. Em muito contribui também a

estabilização do mecanismo da apreciação parlamentar - anteriormente ratificação - e o novo poder de a AR se pronunciar sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia que estejam incluídas no âmbito reservado⁶⁶. A revisão de 1997, como nos diz BACELAR GOUVEIA, “no estrito âmbito da produção legislativa, a democratização que se empreendeu destinou-se a *vitalizar a componente parlamentar do sistema de governo* [...]. [Atento que] o cenário de fundo do legislador de revisão constitucional foi o de uma avaliação muito realista da prática legislativa dos últimos anos, em que se agravou a respectiva «governamentalização», com o evidente predomínio dos actos legislativos emanados do Governo.”⁶⁷

Toda esta evolução ampliativa vivida a partir das revisões constitucionais veio contrariar claramente a hipotética visão de seguimento do espírito constitucional do Estado Novo. Esta evolução, conjugada com todos os outros aspectos anteriormente afirmados, justifica a supremacia funcional da Assembleia da República em termos legislativos, afirmando-se como o órgão mais adequado para ser o primeiro órgão legislativo e, por inerência, o carácter primeiro do seu acto legislativo. Os fundamentos apontados não se prendem, ao contrário dos princípios democrático, liberal e pluralista, com a esfera do *dever ser* democrático. Os argumentos apresentados surgem do texto constitucional de 1979, apresentando-se como fundamentos constitucionais expressos na construção do legislador constituinte de 1976. É evidente não serem só estes suficientes para sustentar, continuamente, a supremacia funcional. Por isso, de seguida, analisaremos os reflexos concretos retirados da CRP de 1976 que revelam por si só uma força vital que alicerça a ideia da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar em conjunto com os argumentos agora defendidos.

3. Os reflexos concretos dessa supremacia funcional

3.1. Espaço de reserva alargado

Percorrer os artigos 164º e 165º do texto constitucional é suficiente para deparar com a existência de um espaço de reserva parlamentar assaz amplo, passível de ser identificado com o classicamente chamado **princípio da reserva de lei**. O espaço de reserva absoluta e relativa surge como espaço de actuação próprio da AR, sendo que as matérias envolvidas podem ser agrupadas como seguidamente é apresentado⁶⁸:

⁶⁶ Sobre esta matéria cfr. Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 165 a 169

⁶⁷ Jorge Bacelar Gouveia, *Sistema de actos legislativos - opinião acerca da revisão constitucional de 1997*, página 53

⁶⁸ Categorização feita por Jorge Miranda, *Manual...*, página 230

Reserva Absoluta

- * estrutura do Estado
- * direitos fundamentais
- * organização económica
- * organização do poder político
- * garantia da Constituição

Reserva Relativa

- * direitos fundamentais
- * organização económica
- * organização do poder político (matérias não compreendidas na reserva absoluta).

Apesar de a escolha das matérias integrantes ser feita através de critérios políticos, tendo em conta determinadas opções da mesma natureza, o que retira a possibilidade de identificação de uma racionalização específica⁶⁹, deve atender-se que a interpretação de qualquer alínea deverá ser feita do modo mais adequado ao primado da AR⁷⁰ e acima de tudo que a análise tópica das alíneas revela a importância das matérias em causa. As matérias ali expressas revelam-se como matérias nobres e essenciais à concretização do Estado de Direito Democrático, o que desnuda a necessidade da existência de reserva parlamentar associada a uma possível revelação de um critério de repartição de competência retirado do tipo de matérias incluídas na reserva parlamentar: GOMES CANOTILHO⁷¹ afirma que a legitimidade democrática, a publicidade, o controlo pela opinião pública da discussão e o pluralismo ideológico são factos que geram a necessidade de apontar, na esfera de competências da AR, as matérias mais relevantes, posição secundada por MANUEL AFONSO VAZ ao apelar à “estrutura institucional e funcionalmente justa”⁷² do órgão parlamentar como o meio essencial de chamamento de certas matérias ao Parlamento. Trata-se de apelar ao que anteriormente apelidámos de fundamentos para afirmar a supremacia funcional e tomá-los como geradores da necessidade de um princípio de reserva, apelando, portanto, à vantajosa caracterização do espaço parlamentar. Demonstra, por um lado, a importância do órgão e, por outro, a importância da lei da AR, o que faz justificar ser o Parlamento o órgão que assegure a regulação das

⁶⁹ Mas já era de esperar, uma vez que não é identificável qualquer critério material delimitativo do espaço de lei e do seu conceito, como anteriormente defendido. Cfr. *supra* Cap. I, B

⁷⁰ Como defende Jorge Miranda e o Tribunal Constitucional, segundo a opinião deste autor. *Manual...*, página 233

⁷¹ J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 634

⁷² Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 404

matérias essenciais num Estado Social de Direito. A relevância apontada e a sua consequência levou a que, ao longo das revisões constitucionais, não só se fortalecessem os poderes legislativos da AR, como conduziu ao alargamento das matérias incluídas no espaço de reserva absoluta e relativa, como mencionado anteriormente a propósito da intenção da Assembleia Constituinte.

Mas a temática do espaço de reserva alargado revela igualmente uma possível ligação à **teoria do núcleo essencial do princípio da separação de poderes**. GOMES CANOTILHO interroga se, não obstante existir interdependência e não uma separação absoluta de funções, não haverá um “núcleo essencial caracterizador do princípio da separação de poderes absolutamente protegido pela Constituição”⁷³, um espaço essencialmente caracterizador de determinada actividade que, apesar de partilhada, jamais possa ser utilizado por outro órgão. Nos termos do Parecer da Comissão Constitucional nº 16/79⁷⁴, afirma-se haver uma violação do núcleo do princípio da separação de poderes “sempre que um órgão de soberania se atribua, fora dos casos em que a Constituição expressamente o permite ou impõe, competência para o exercício de funções que essencialmente são conferidas a outro e diferente órgão”⁷⁵. Com esta afirmação, o professor de Coimbra afirma que o limite à interdependência será sempre o esvaziamento das funções materiais atribuídas a título principal a outro órgão. Ora, sendo o espaço de reserva um espaço especialmente atribuído à AR, faz todo o sentido defender, porque o legislador constituinte determinou uma tão vasta latitude de matérias ao Parlamento, ainda por mais em termos reservados, que essas mesmas sejam tomadas como o exemplo do núcleo essencial de poderes na CRP portuguesa, não podendo o Governo, de modo não previsto e permitido na Constituição, intervir de maneira alguma. Tal estruturação não existe na mesma medida na esfera jurídica do Executivo, dado, como veremos depois, o espaço que lhe é exclusivamente reservado apresentar uma importância menor, para lá de que é um espaço extremamente reduzido e sem a relevância das matérias “consignadas” à AR.

3.2. Poder de iniciativa genérica

Do artigo 161º, alínea c) da CRP⁷⁶ resulta explícito que à AR corresponde um poder de **iniciativa legislativa genérica**, poder esse que lhe é concedido em exclusivo, não detendo

⁷³ J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 502

⁷⁴ Parecer nº 16/79, 21 de Junho de 1979 in Pareceres da Comissão Constitucional, 8º Volume, páginas 205 a 226

⁷⁵ Parecer nº 16/79, 21 de Junho de 1979, *loc cit*, páginas 212 e 213

⁷⁶ “Artigo 161º (*Competência política e legislativa*)

Compete à Assembleia da República:

o Governo qualquer poder equiparado, além de que o espaço de impossibilidade de exercício deste poder genérico exclusivo é muitíssimo limitado. A iniciativa legislativa genérica do Parlamento apenas não é extensível ao âmbito da competência exclusiva do Executivo quanto à sua organização e funcionamento e às matérias orçamentais ou/e que provoquem aumento da despesa ou diminuição da receita (leis-travão).

A uma tão lata abrangência deste poder de iniciativa genérica corresponde, em princípio, um poder de densificação legislativo total, i.e., a possibilidade de iniciar os trâmites legislativos sobre quase todas as matérias, podendo, à partida, o Parlamento, no momento da sua efectiva actuação, legislar em toda a sua extensão. Dá-se assim a ligação com a **teoria dos níveis de densificação legislativa**, apontada por aresto do Tribunal Constitucional ⁷⁷, em consonância com a posição doutrinária de GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA na sua Constituição anotada⁷⁸. Segundo esta orientação jurisprudencial, a regulamentação de qualquer regime legal pode ser feita através de três níveis:

- * um nível mais exigente, onde a totalidade da regulação jurídica é feita pela AR, não havendo mais espaço, nem necessidade, para uma outra intervenção legislativa visto o regime se apresentar completo – densificação legislativa total⁷⁹;

- * um nível menos exigente, em que o órgão parlamentar apenas legisla o regime comum ou normal, deixando em aberto a possibilidade de regimes excepcionais serem criados posteriormente – densificação legislativa intermédia⁸⁰, e

- * um terceiro nível, onde a AR apenas delimita as bases gerais dos regimes jurídicos, i.e., as “opções político-legislativas fundamentais”⁸¹, havendo posteriormente que desenvolvê-las de modo a que o espaço que pretende ser regulado fique efectivamente regulado – densificação legislativa limitada⁸².

[...]

c) Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo;

[...]

⁷⁷ Acórdão nº 3/89 de 11 de Janeiro – Processo nº 73/88 in Diário da República, II Série, nº 85, de 12 de Abril de 1989, página 3631 a 3633

⁷⁸ Apesar de a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional se enquadrar no plano de uma questão de interpretação de uma das alíneas do anterior artigo 168º, portanto enquadrado no espaço de reserva da AR, a verdade é que a teoria dos níveis de densificação legislativa deve ser passível de ser suscitada em termos genéricos e, em especial, a propósito da competência concorrente.

⁷⁹ Na expressão de J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 660

⁸⁰ Na expressão de J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 660

⁸¹ J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 660

⁸² Na expressão de J.J.Gomes Canotilho, *ob cit*, página 660

Com esta apresentação dos vários níveis de intensidade normativa pode-se afirmar que, face ao poder de iniciativa genérica, a AR poderá optar de entre os níveis densificadores possíveis, salvo nos casos de reserva, dado que aí o legislador constitucional expressamente determina qual o nível de densidade normativa a utilizar. Dá-se assim, um fenómeno de autocontenção por parte da AR, quando esta, em sede de matérias de competência concorrente, opta por legislar apenas, e.g, o regime geral ou as bases gerais. Deste modo, pode-se concluir que a um poder de iniciativa genérica corresponde, em sede de competência concorrential, um poder de escolha do nível de densificação legislativa.

Esta questão suscitada da autocontenção por parte da AR sugere a **problemática da reserva de competência do Governo para o desenvolvimento das leis de bases em casos de competência concorrente**. O ponto de partida é, efectivamente, o artigo 198, nº 1, alínea c) da Constituição, já que a interrogação que este suscita prende-se com a criação, ou não, de uma reserva de Governo ampliada⁸³.

A opinião de JORGE MIRANDA⁸⁴ surge como a mais consentânea com a defesa da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar e a que mais se adequa à lógica de repartição de poderes do texto constitucional. Segundo o autor mencionado, o artigo 198º, nº1, alínea c)⁸⁵ existe “não para conceder uma competência legislativa [que o Governo sempre possuiria segundo a alínea a)], mas para a cunhar como faculdade qualificada de reserva”⁸⁶. Com isto pretende afirmar-se que, em sede de competência concorrente, podendo a AR legislar sobre a totalidade de determinado regime jurídico, mas optando por estabelecer apenas as respectivas bases gerais, deve caber ao Governo o desenvolvimento da lei de bases. Esta posição surge como a mais adequada, visto que, numa lógica de racionalização e repartição de poderes, se determinado órgão apenas sentiu que tinha condições para legislar as opções fundamentais de certo regime jurídico, outro órgão que esteja nessa situação mais bem colocado completará o regime jurídico em causa. Verifica-se que, além de a limitação ser voluntária, o Executivo, se não concordar com as opções fundamentais feitas pelo Parlamento, poderá optar por legislar umas novas bases gerais.

⁸³ À parte de toda a discussão doutrinal, vasta e muito rica, a base do que em seguida se escreve parte da opção de Jorge Miranda, que se partilha, (*Manual...*, páginas 371 a 374) e da construção de Paulo Otero (*O desenvolvimento...*, páginas 46 e seguintes), sob pena de a problemática ser tratada mais especificamente a propósito da refutação de argumentos contrários da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar

⁸⁴ Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 371 e seguintes

⁸⁵ “Artigo 198º (*Competência legislativa*)

1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas:

[...]

c) Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.

[...]

⁸⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, página 373

Agora se o Governo decidir dar concretização às bases gerais criadas pela AR, então faz todo o sentido que, podendo contorná-las através de um “decreto-lei de bases” e não o fazendo, que respeite os comandos parlamentares, contendo-se nos seus parâmetros. Não há, assim, a criação de uma reserva de Governo acrescida. Mas não haverá igualmente a criação de um novo espaço reservado ao órgão parlamentar, uma vez que, como foi mencionado, poderá o Governo, se não concordar com as bases gerais e ainda que com custos políticos, legislar através de decreto-lei geral nos termos do artigo 198º, nº 1, alínea a), porquanto o que há é repartição de tarefas entre o Governo e a AR, surgindo como reflexo da interdependência de poderes, onde se assume que a repartição de tarefas no caso geraria uma maior estabilidade para a lei parlamentar através da optimização da maior adaptabilidade do decreto-lei. O que haverá será a faculdade qualificada de reserva, uma vez que, em nome da repartição de tarefas, se a AR optou por limitar a sua actuação legislativa, fê-lo porque tal seria a melhor solução para atingir o óptimo legal no caso concreto, devendo respeitar essa opção até ao fim. Se não produziu a lei com a intensidade normativa total, bastando-se com um nível limitado, então deve ser dado espaço ao Governo para desempenhar a sua tarefa no esquema de repartição de tarefas em busca do óptimo legislativo.

Esta posição surge ainda como natural decorrência da recusa da AR como órgão legislativo limitado às opções políticas essenciais, como defende a doutrina adepta da reserva alargada de Governo⁸⁷. No texto constitucional não se encontra qualquer indício de que ao órgão parlamentar apenas caberia o papel de assembleia política onde se determinariam unicamente as orientações essenciais à realização da política nacional, pelo contrário, em todo o texto constitucional apresentam-se elementos conformadores de um Parlamento forte, órgão primário e primeiro da função legislativa, como demonstrámos no ponto 2 do presente capítulo e continuamos a demonstrar. O próprio conceito de competência concorrente pressupõe, inevitavelmente, que num mesmo espaço existem dois órgãos que têm poderes para actuar, não estando nenhum deles limitado a um determinado nível de densificação legislativa, se o estivesse teria de ser uma norma constitucional a afirmá-lo, o que não acontece como vimos a propósito do artigo 198º, nº1, alínea c) da Constituição, única porta de entrada apresentada por esses autores.

Curioso revela-se ainda o facto de mesmo autores que defendem a existência de uma reserva alargada de Governo e, desse modo, uma supremacia funcional do Executivo, acabarem por admitir existirem mecanismos inultrapassáveis pelo Governo, reganhando o

⁸⁷ A título de exemplo, Jorge Reis Novais, *ob cit*; Paulo Otero, *O desenvolvimento...*; Manuel Afonso Vaz, *ob cit*

reconhecimento de competência absoluta à AR. Tal é o caso de PAULO OTERO que, apesar da defesa brilhante da sua tese de proeminência funcional governativa, acaba por verificar que o poder parlamentar sem limites é “recuperado” através da apreciação parlamentar de actos legislativos, considerando que esta surge como meio de restringir o hipotético limite à actividade legislativa concorrencial da AR, uma vez que, ao accioná-lo, o Parlamento adquiriria “competência secundária dotada de um grau de densificação legislativa total”⁸⁸, podendo desse modo neutralizar o eventual poder governativo, atento que lhe é permitido alterar ou revogar os decretos-leis. Assim, mesmo no caso de se defender a limitação dos poderes de densificação legislativa, há que admitir a fragilidade dessa limitação, em nada contribuindo para a superar o facto de se afirmar que a competência reservada ao Governo não seria exclusiva, mas apenas reservada, surgindo como mera competência primária ou de natureza dispositiva⁸⁹, uma vez que, na prática, de um ou de outro modo, a AR acaba por ter o poder de densificação legislativa total em sede de competência concorrente, logo, apenas a competência exclusiva quanto à organização e funcionamento estará no campo das limitações ao nível de densificação normativa da AR.

3.3. Valor intrínseco do acto legislativo parlamentar

Um outro reflexo concreto da supremacia funcional da AR revela-se no facto de o Parlamento ser um **local privilegiado para a aprovação de leis-chave** como as leis de revisão constitucional e as leis do Orçamento e das Grandes Opções do Plano. No caso das leis de revisão constitucional, dos artigos 285º, nº 1 e 286º da CRP retira-se que se passa na AR tanto a iniciativa de revisão como a aprovação das leis em questão, o que inevitavelmente engrandece o estatuto jurídico e político do órgão, demonstrando que a lei parlamentar assume uma preponderante posição face aos vários actos legislativos existentes. Posição privilegiada essa que se manifesta igualmente com a lei do Orçamento e a lei das Grandes Opções do Plano que, não obstante serem propostas e executadas pelo Executivo, são obrigatoriamente aprovadas no Parlamento, como dispõem os artigos 161º, alínea g) e 199º, alíneas a) e b) do texto constitucional. Face a este quadro, não se pode negar que, sendo estas leis essenciais na lógica democrática e organizativa, não se denota uma superioridade e maior solenidade da lei da AR, uma vez que poderiam nascer no seio do Governo e se o legislador constitucional não o fez por alguma razão o foi. E essa razão é precisamente o valor intrínseco que está afecto ao acto legislativo parlamentar.

⁸⁸ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 53

⁸⁹ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 55

Enfatizando esta ideia, encontra-se também a **frequente atitude governamental em recorrer à aprovação de leis na AR**, utilizando para tal as propostas de lei (artigo 197º, alínea d) da CRP), mesmo em casos de maioria parlamentar. Tal constante actuação governativa radica tanto em razões de *outputs* políticos favoráveis⁹⁰ como em razões jurídicas, dado conseguir-se, dessa forma, ultrapassar o veto presidencial. O comportamento revela a supremacia parlamentar dado não só se admitir que, em termos de veto presidencial, o seu carácter é meramente suspensivo, não apresentando a definitividade como imagem de marca, o que se verá em seguida, como se admite que a imagem política da lei parlamentar é infinitamente mais forte, consistente e respeitável do que a do decreto-lei, caso contrário não se recorreria à lei parlamentar quando se poderia legislar nos termos gerais do decreto-lei.

3.4. Veto presidencial meramente suspensivo

Para um diploma legislativo viver no ordenamento jurídico há que ser sujeito ao processo de promulgação presidencial, caso contrário a inexistência jurídica será o desvalor que caracterizará o diploma em questão. Tanto as leis parlamentares como os decretos-leis estão sujeitos a este processo, mas com uma diferença essencial, no caso de o Presidente da República exercer o seu direito de veto – quer jurídico quer político – ao Governo nada mais cabe senão conformar-se com a recusa de promulgação. Tal resulta imediatamente da análise dos artigos 136º, 278º e 279º da Constituição.

À insuperabilidade do veto jurídico e político pelo Governo opõe-se a possibilidade de ultrapassar esse veto por parte da Assembleia. Esta superabilidade da lei parlamentar resulta clara dos artigos mencionados, uma vez que neles se apresentam precisamente as formas que o Parlamento terá para afastar o veto presidencial e conhecer a promulgação. Este tipo de poderes e possibilidades apenas podem ser conotados com a superioridade funcional do órgão parlamentar, caso contrário, se estivesse em pé de igualdade com o Executivo, ou este último fosse superior, então não se justificaria esta diferenciação flagrante quanto ao veto do Presidente da República.

Se é verdade que, o Governo, face a um veto, poderá reformular o diploma, iniciando-se dessa forma um novo processo de promulgação, porquanto o diploma surge como inédito/renovado, o mesmo sendo permitido à AR, não se pode contudo obviar a que o Parlamento detém muitas mais possibilidades ao seu dispor para ver o diploma

⁹⁰ Como afirma Pedro Coutinho Magalhães, *A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político* in Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação, nº 12, Janeiro.Março de 1995, página 94

promulgado, possibilidades essas que estão vedadas à esfera jurídica governamental, sendo essas algumas das razões pelas quais o Executivo recorre ao Parlamento para ver aprovadas diplomas que não passaram, ou dificilmente passariam, o exame presidencial.

No caso de estarmos perante um veto jurídico surgido de um processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade (artigo 278º, nº 1 da CRP, em especial) e o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma apreciada, diz-nos o artigo 279º, nº 1 do texto constitucional que sob o Presidente da República recai um dever de veto, acompanhado de devolução do diploma ao órgão emissor. Perante esta devolução, caberá à AR escolher entre reformular o diploma (artigo 179º, nº 3 da CRP), expurgar a norma julgada inconstitucional (artigo 179º, nº 2, 1ª parte da CRP) ou ainda confirmar o diploma através de (re)aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superiores à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (artigo 179º, nº 2, 2ª parte da CRP). O poder máximo de distinção entre a AR do Governo é precisamente esta faculdade de confirmação do diploma, mesmo que contenha, sob o ponto de vista do Tribunal Constituição, norma inconstitucional, criando-se na esfera do Presidente da República a possibilidade de promulgação do diploma. Como afirma JORGE MIRANDA, o Presidente poderá promulgar o diploma, surgindo o acto presidencial como “algo que acresce, que traz um elemento novo, que vale em termos verdadeiramente positivos”⁹¹, uma vez que, numa lógica de equilíbrio de poderes entre a AR e o Tribunal Constitucional, não se poderia desprestigiar o órgão da jurisdição constitucional criando o dever de promulgação após a confirmação. Permite-se a promulgação, numa lógica de interdependência e mesmo que em contradição com o Tribunal Constitucional, se o Parlamento reafirmar o diploma por uma maioria qualificada reforçada, já que, no caso concreto, avaliará-se-á a justificação, importância e proeminência das opções legislativas, relacionando e contrapondo os princípios da maioria e da sujeição ao direito, como importantes vertentes do Estado de Direito democrático⁹². A verdade é que se permite a superação do veto, coisa que não acontece com o Governo, o que, mais uma vez, sugere a reafirmação da supremacia parlamentar.

O anteriormente mencionado prende-se com o veto jurídico, mas em termos de veto político, então a disparidade é ainda maior. Nesse caso, se a AR o confirmar, consoante os tipos de leis em questão, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções ou por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria

⁹¹ Jorge Miranda, *Manual...*, página 293

⁹² Jorge Miranda, *Manual...*, página 293

absoluta dos Deputados em efectividade de funções (artigo 136º, nºs 2 e 3 da CRP), gera-se um dever de promulgação na esfera jurídica do Presidente da República⁹³. Está apenas em causa o mérito ou a oportunidade política do diploma, daí que, se o órgão que o gerou o confirma após um veto, é imprescindível que não se bloqueie a vontade e a celeridade do órgão parlamentar, órgão competente naquele caso concreto, e que, não actuando de forma contrária à Constituição, detém toda a legitimidade para optar por determinado *timing* legislativo, não cabendo tal opção ao poder presidencial.

Inevitavelmente de todo este quadro traçado aqui resulta a ênfase de que, no confronto de poderes da AR/Executivo, em termos de consequências efectivas do veto presidencial, prevalece o Parlamento no pódio constitucional, dado ser-lhe oferecida a possibilidade de ultrapassar, por si só, o veto presidencial, coisa que não se permite ao Governo que, para o fazer, terá ou de reelaborar o diploma ou de recorrer à respectiva aprovação parlamentar, o que demonstra dependência face ao Parlamento e afirma supremacia funcional deste sobre aquele.

3.5. Apreciação parlamentar de actos legislativos

Surgindo como instituto de fiscalização da actividade legislativa do Governo, a apreciação parlamentar de actos legislativos apresenta-se como um poder sem paralelo na esfera do Executivo, abarcando toda a produção legislativa governamental, com a única excepção dos decretos-leis de organização e funcionamento do Governo.⁹⁴

A origem do instituto encontra-se nos textos constitucionais anteriores, tendo como momento inicial os *bills* de indemnidade dos decretos ditatoriais da Carta Constitucional, mas prolongando-se pela “sanção” dada pelo Congresso da República aos decretos regulamentares na Constituição de 1911, como escreve JORGE MIRANDA⁹⁵. Porém, é com a ratificação contida na Constituição de 1933 que nos deparamos com o antepassado mais aproximado da figura. No texto constitucional do Estado Novo, a ratificação passou de necessária, como consagrada na versão original, a facultativa, nos termos da revisão de 1945, terminando, desde 1971, num instituto apenas aplicável em três situações.

Com a Constituição de 1976, a agora apreciação parlamentar de actos legislativos, então ratificação, surge como um instituto fiscalizador da actividade legislativa do Governo, revelando a superioridade funcional da AR e da lei parlamentar, visto que apenas se

⁹³ Jorge Miranda, *Manual...*, página 293

⁹⁴ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O Estado de excepção no Direito Constitucional*, volume II, páginas 1102 a 1106

⁹⁵ Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 326 e 327

compreende o instituto e os poderes a ele associados, se se entender que a função legislativa é entregue de modo primeiro à assembleia parlamentar, decorrendo dessa construção o poder de avaliar os actos legislativos governamentais, actos esses que resultam de uma entrega de poder legislativo necessariamente secundária e acessória.

Surgiu inicialmente com contornos dúbios, o que levou a progressivas modificações nas várias revisões constitucionais. Porque foi um instituto que tem como antecedente imediato o instituto previsto na construção constitucional de 1933 e, na lógica dessa construção, ele foi sendo progressivamente restringido de modo a centralizar os poderes no Executivo, secundarizando o Parlamento, poderia pensar-se que o mesmo acontecia no texto de 1976 e suas revisões, mas não é essa a conclusão a retirar-se.

Com a revisão de 1982, eliminou-se a confusa ratificação tácita, sendo o caminho prosseguido, em 1989, com o estabelecimento de efeito suspensivo apenas para os decretos-leis autorizados e a criação de novas regras sobre a caducidade do processo de ratificação e terminado, em 1997, não só com o rebaptismo do nome - passando a denominar-se apreciação parlamentar de actos legislativos - mas também com a substituição da recusa de ratificação pela cessação de vigência, bem como com a introdução de novos prazos⁹⁶. Estas foram as grandes mudanças produzidas ao longo das revisões constitucionais e, ao contrário do que aparentemente poderá parecer, o seu intuito não foi restringir no sentido da Constituição de 1933. A partir do texto constitucional do Estado Novo, as suas sucessivas revisões constitucionais procuraram centralizar o poder no Presidente do Conselho, desvalorizando ao máximo o órgão parlamentar, tomado como mera marioneta nas mãos do Governo. A lógica de redução dos poderes do instituto fundou-se nos princípios do tipo de Estado então existente, um Estado Autocrático. A lógica presente na reformulação de poderes feita pelas sucessivas revisões à Constituição de 1976 teve uma preocupação diferente. Não se pretendeu retirar força ao instituto, nem afastar a sua influência, pretendeu-se antes modelar o instituto de modo a encaixá-lo numa organização fundada na interdependência de poderes de um sistema de Governo semi-presidencialista, onde não há espaço para a obstrução constante dos poderes governativos, quiçá, às vezes, por razões não muito nobres. LOBO ANTUNES afirma mesmo que “nem sempre, porém, os pedidos de ratificação tiveram como objectivo o controlo da actividade do Executivo [...], houve outros objectivos, políticos e legislativos, diversos do controlo do Governo pela oposição.”⁹⁷

⁹⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, página 329

⁹⁷ Miguel Lobo Antunes, *loc cit*, páginas 82 e 83

O facto é que, como afirmam ANDRÉ FREIRE/ANTÓNIO DE ARAÚJO/CRISTINA LESTON-BANDEIRA/MARINA COSTA LOBO E PEDRO MAGALHÃES⁹⁸, o instituto assume extrema importância na discussão do procedimento, já que é uma forma de a oposição contrariar o Governo e apresentar o seu ponto de vista correcto. Com este potencial, compreende-se que, desde o início da sua vigência, se tenha abusado da sua utilização, conduzindo-se à obstrução do processo legislativo governamental, facto que não se pretendia com a criação do instituto sob análise. Agora se compreende que o sentido da modelação feita pelas revisões constitucionais foi o de chegar a um ponto de equilíbrio, além de que, nessas revisões restritivas, deve atender-se a que, na revisão de 1989, se alargou a figura a alguns decretos-legislativos regionais e na de 1997 se ofereceu prioridade regimental aos processos de apreciação parlamentar de actos legislativos⁹⁹, havendo, portanto, alterações benéficas.

Face ao instituto, como ele é hoje consagrado, podemos declarar a sua integração na função fiscalizadora da AR com a capacidade de tornar os decretos-leis pendentes de condição resolutiva, como defende JORGE MIRANDA¹⁰⁰. Não se concede à apreciação parlamentar a capacidade de suspender os actos legislativos governamentais, concede-se sim a possibilidade de, não obstante estes serem juridicamente perfeitos, a AR, se assim desejar, alterá-los ou fazer cessar a sua vigência. Há que se admitir que um tal poder unicamente pode existir no seio de um órgão que, embora partilhando uma mesma função com outro órgão, tem um claro ascendente sobre este último.

Não tendo carácter obrigatório ou necessário (artigo 169º, nº 1 da CRP) e tendo apenas efeitos *ex nunc*, isto é, a partir da data da publicação da resolução¹⁰¹ aprovada no Diário da República (artigo 169º, nº 4, 1ª parte da CRP), a apreciação parlamentar de actos legislativos assume como efeitos possíveis a alteração do diploma legislativo do Executivo, a cessação da sua vigência e, no caso de decretos-leis autorizados, a sua suspensão (artigo 169º, nº 1 da CRP). De todos estes efeitos há que destacar a consequência decorrente da cessação de vigência. É que, no caso de a decisão parlamentar ser a extinção do decreto-lei, o Governo fica vedado de, no decurso da mesma sessão legislativa, publicar um novo decreto-lei de igual conteúdo (artigo 169º, nº 4, 2ª parte da CRP). Encontramo-nos perante

⁹⁸ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, páginas 70 e 71

⁹⁹ Jorge Miranda, *Manual...*, página 330

¹⁰⁰ Jorge Miranda, *Manual...*, página 335

¹⁰¹ Assumindo esta apenas resolução natureza legislativa, se ocorrer o caso de alterações, como refere Jorge Miranda, *Manual...*, página 333

um instrumento inibidor da actividade legislativa do Governo, não havendo nenhum poder paralelo a ameaçar a AR.

Acresce ainda a esta construção o facto de todos os decretos-leis poderem ser objecto do procedimento, exceptuando apenas aqueles reguladores da organização e funcionamento do Executivo. Como se vê, apesar de, em sede de competência concorrente, ambos os órgãos poderem legislar e revogar mutuamente os actos legislativos, o desequilíbrio nasce a favor do Parlamento, visto que suplementarmente pode fiscalizar toda a actividade legislativa do Executivo, podendo actuar sobre ela de modo a alterá-la, extingui-la e, em certos casos, suspendê-la. Mais, parece ser de admitir que mesmo aqueles decretos-leis com conteúdo de acto administrativo, - dado a Constituição não conter qualquer critério material delimitador entre a função legislativa e a função executiva, pode o Governo utilizar a forma típica de um para a função do outro - devem estar sujeitos à apreciação parlamentar, isto em nome do poder genérico de apreciação dos actos do Governo e da Administração por parte da AR (artigo 162º, alínea a) da CRP) ¹⁰², actuando, mesmo nestes casos, como “elemento político dissuasor da utilização da forma de decreto-lei”¹⁰³ para a actividade administrativa. Porém, convém proceder a uma certa precisão. Já que o Parlamento não tem competência administrativa, não fazendo parte das suas atribuições ou funções a administrativa, deverá excluir-se do âmbito dos efeitos a possibilidade de emendas. Assim, poderá a AR determinar a cessação da vigência dos decretos-leis que, embora tenham conteúdo administrativo, incorporem a forma legislativa do Executivo, mas não poderá emendá-los.

Parece ser ainda favorável à nossa posição apontar ter carácter prioritário o procedimento de apreciação parlamentar de actos legislativos, à luz do texto constitucional, e que os prazos de caducidade do procedimento assumem longevidade, visto que, se for um caso de suspensão de decreto-lei autorizado, a suspensão poderá ir até dez reuniões plenárias (artigo 169º, nº 3 da CRP) e nos restantes casos poderá durar toda uma sessão legislativa (artigo 169º, nº 5 da CRP), com a agravante de que, se o procedimento se iniciar no final da sessão e não tiverem decorrido quinze reuniões plenárias, estender-se-á à sessão seguinte. Durante todo este último prazo, ainda que não haja efeito suspensivo, sob o decreto-lei impende uma possibilidade de não permanência na ordem jurídica ou de, pelo menos, uma não permanência intocada, além de que em nada surge como favorecedor o impacto desta

¹⁰² Jorge Miranda, *Manual...*, página 338

¹⁰³ Jorge Miranda, *Manual...*, página 339

dependência na orgânica política. Mais uma vez a supremacia funcional da Assembleia deixa-se vislumbrar e aqui de uma forma extremamente forte.

Ainda que possam ser apontados alguns aspectos menos positivos quanto ao seu efectivo funcionamento, parece-me deverem esses ser recolocados de maneira correcta e não destrutiva. Vejamos.

Afirma-se que, na prática, a apreciação parlamentar de actos legislativos não teve a relevância esperada¹⁰⁴, o que é gerado por uma “menor adequação e menor racionalização do trabalho parlamentar”, aditado a um “excesso de requerimentos de apreciação” e às desvantagens provenientes de Governos majoritários¹⁰⁵. Este tipo de argumentação demonstra, por um lado, a necessidade de remodelação na mentalidade parlamentar (a tratar no capítulo III do presente estudo) e não uma ineficácia do instituto, por outro revela que a distorção provocada pelas maiorias parlamentares é um problema distinto da construção feita pelo texto constitucional (a analisar no ponto C do presente capítulo). Além do mais, a prática demonstrou que a apreciação parlamentar determinou debates interessantes e emendas importantes em alguns diplomas como o do estatuto do ensino superior particular e cooperativo¹⁰⁶.

Nem também é procedente, no sentido da diminuição do valor da apreciação parlamentar dos actos legislativos, o argumento dos que, como MANUEL AFONSO VAZ¹⁰⁷, invocam a não destruição da autoria governamental do diploma sujeito a apreciação. Parece-me que a questão da apreciação parlamentar de actos legislativos não recai sobre o fundamento da competência legislativa ou sobre a sua origem legislativa, mas sim no âmbito dos poderes da AR sobre o Governo, mesmo em sede de competência concorrente, que não será totalmente concorrente por não abranger uma panóplia de poderes tão igualitários assim. Convém igualmente reforçar nascer o instituto também com o intuito de controlar/fiscalizar os poderes legislativos do Governo, surgindo como contrapartida da oferta de poderes legislativos alargados.

E ainda que o Governo, se desejar, revogue o decreto-lei sujeito a apreciação parlamentar, através da emissão de um novo decreto-lei e com isso obtenha a extinção do processo de apreciação parlamentar, o facto é que, assim, a AR influenciou decisivamente as opções

¹⁰⁴ Jorge Miranda, *Manual...*, página 339

¹⁰⁵ Citado por Jorge Miranda, *Manual...*, página 339, nota 3

¹⁰⁶ Lei nº 37/94, de 11 de Novembro, que alterou o Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro (estatuto do ensino superior particular e cooperativo) mencionado por Jorge Miranda, *Manual...*, página 339

¹⁰⁷ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 435 e 436, nota de rodapé 171, 2ª parte

legislativas do Governo e este não tem qualquer poder equivalente para gerar o mesmo efeito face aos diplomas da AR. A consolidar esta observação acresce que autores¹⁰⁸ que defendem a superioridade funcional do Executivo acabam por admitir que, através da apreciação parlamentar, a AR supera os hipotéticos limites que por esta corrente são criados, tal como foi demonstrado.

Através da apresentação feita da figura da apreciação parlamentar, reforça-se, portanto, a ideia da supremacia funcional do Parlamento e da sua lei, avançando-se um passo na consolidação da ideia defendida no presente estudo.

3.6. Valor reforçado apenas de leis parlamentares

Convém também mencionar, como reflexo concreto da supremacia funcional da AR, o valor reforçado de certas leis parlamentares, sendo que este surge dando categoria superior a certas leis, ou seja, com um especial valor de lei perante todos os outros actos legislativos, em especial face ao decreto-lei.

Apesar de a segunda parte do artigo 112º, nº 2 da Constituição apenas se referir a lei de bases e leis de autorização, há que integrar estas duas categorias de normas no conceito mais amplo de lei de valor reforçado, sendo que este último conceito é que incorpora a verdadeira superioridade atento que é dele que nasce a categoria legal superior, com especial valor, apelando por tal a uma posição hierárquica igualmente superior. Mas tal posição hierarquicamente superior, face aos outros actos legislativos, surge mesmo não havendo relações de hierarquia entre si, o que mais uma vez demonstra existir um espaço de superioridade hierárquica da lei face ao decreto-lei, o que inevitavelmente contamina a regra da suposta paridade do 112º, nº 2 da CRP.

Uma das discussões latentes às leis de valor reforçado encontramo-la na construção do seu conceito. O nascimento dá-se através da doutrina e foi sofrendo ao longo dos tempos evoluções expansivas até chegar ao que é hoje: um conceito dogmaticamente inútil¹⁰⁹. Todavia, a existência deste tipo de leis é necessária, convindo afirmar que o que estará mal será a definição adoptada pelo texto constitucional e não a sua existência ou necessidade.

À luz da versão originária da Constituição de 1976, apenas o estatuto definitivo das Regiões Autónomas se poderia afirmar que constituía uma lei de valor reforçado e isto em nome do procedimento agravado que comportava – abria-se portas para a prevalência dos

¹⁰⁸ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 53

¹⁰⁹ Expressão de Jorge Miranda em *Manual...*, página 347

critérios procedimentalistas, critérios sempre presentes e prejudiciais do caminho triunfal dos critérios materiais¹¹⁰. GOMES CANOTILHO, fundando a sua construção também na versão original da CRP, produz o conceito hoje conhecido como valor reforçado, partindo da força passiva superior de certas leis face às restantes, atento que aquelas reflectiam uma função ordenadora e a sua não derogabilidade. Através desta construção parece abrir-se a via para o critério material surgir como o caminho privilegiado caracterizador e delimitador, em detrimento dos critérios procedimentalistas ou formalistas que vieram a desenvolver-se.

Com a revisão constitucional de 1982, a propósito do Projecto da Frente Republicana e Socialista, inicia-se o debate da introdução das leis ordinárias de maior rigidez, sendo que a intenção não era isenta de objectivos políticos, dado pretender-se a limitação do poder político da maioria absoluta da Aliança Democrática em matérias de maior sensibilidade política. Para tal distinguiam-se matérias consensuais e matérias conflituais, sendo que nestas últimas se exigia no projecto maioria qualificada de aprovação e veto qualificado do Presidente da República. Na altura falou-se em leis paraconstitucionais e procurava-se distinguir entre agravamento mais exigente e agravamento intermédio, **sendo clara a intenção de que as hoje apelidadas leis de valor reforçado se apresentavam como meio de limitar o poder legislativo do Governo, valorizando a lei parlamentar. Este é um bom argumento quanto à *ratio* histórica do instituto, demonstrando a superioridade funcional da lei parlamentar.**

Da revisão constitucional de 1982 resultaram como leis de valor reforçado, ainda que não com tal designação, o estatuto das regiões autónomas (já vindo da versão originária), as opções do plano¹¹¹, a lei do orçamento e as restrições dos direitos dos agentes militares e militarizados no serviço activo. Em termos das opções do plano e da lei do orçamento, afirmava-se a iniciativa reservada ao Governo, mas apresentava-se a necessidade de atender à reserva de aprovação parlamentar; quanto à restrição dos direitos dos agentes militares e militarizados, assentava-se na imprescindibilidade de uma maioria parlamentar hiperqualificada.

No espaço temporal que mediou as revisões de 1982 e 1989, observou-se a digladição entre o critério procedimental e o critério material para a qualificação de uma lei como lei

¹¹⁰ Todo o percurso histórico no que toca ao nascimento do conceito de lei de valor reforçado baseado nos dados oferecidos por Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, páginas 552 a 673

¹¹¹ Jorge Miranda coloca bastantes dúvidas quanto ao valor reforçado desta categoria, como é visível no seu *Manual...*, página 355

de valor reforçado. Nos trabalhos preparatórios para a revisão de 89, antevia-se o triunfo de um critério procedimental, isto, todavia, sem o texto constitucional o afirmar, enquanto que a doutrina conceituada defendia a necessidade e a utilidade de um critério material. Faziam-no JORGE MIRANDA, sustentando a ideia de proeminência funcional específica de certas leis face a outras, e GOMES CANOTILHO, com o conceito de parametricidade interposta, i.e., leis de igual valor formal mas de diferente valor hierárquico-material.

A revisão de 1989 surgiu como a revisão criadora das leis de valor reforçado. Com ela passou a constar do texto constitucional o conceito de valor reforçado, do mesmo modo que a lei orgânica surge como subespécie da lei de valor reforçado e incorporada no âmbito da reserva absoluta, caracterizando-se por uma forma própria, um procedimento de aprovação específico (sendo que algumas delas passam a estar sujeitas a reserva de plenário para serem aprovadas validamente) e um modo mais exigente de revogação, culminado com um regime específico de fiscalização preventiva. Com esta revisão constitucional não se pode evitar a verificação da presença de um critério eminentemente procedimental como potencial critério identificador e delimitador do conceito de valor reforçado. Porém, a discussão doutrinária acerca dos critérios formalistas/materialistas continua, sendo que o Tribunal Constitucional, através da sua jurisprudência, apresenta uma análise casuística que em nada ajuda a definir o conceito de valor reforçado que não foi estabelecido pelo legislador constituinte e causa ainda maiores dificuldades quanto à existência ou não de hierarquia formal.

Procurando calar as vozes negativas que acentuavam a falha constitucional, a revisão constitucional de 1997 tentou criar um conceito claro e preciso de valor reforçado no artigo 112º, nº 3 da Constituição, através do elenco dos actos normativos parlamentares que incorporariam um especial valor intrínseco. Foram como tais apresentadas as leis orgânicas, as leis sujeitas a aprovação por maioria de dois terços, as leis com parametricidade pressuposta e as leis com parametricidade interposta. Este não-conceito de valor reforçado tenta combinar os dois critérios possíveis: por um lado, oferece uma enumeração dos tipos legislativos que, através do critério procedimental, são contidos no conceito de valor reforçado – as leis orgânicas e as leis de aprovação com maioria de dois terços¹¹² -, e por outro, acolhe a presença do critério material na exigência da

¹¹² CARLOS BLANCO DE MORAIS defende que a enumeração presente no artigo 112º, nº 2 da CRP é meramente exemplificativa, sendo que, em termos das leis de valor reforçado qualificadas como tal pelo critério procedimental, há a introduzir, além das leis orgânicas e as que necessitam de aprovação por maioria de dois terços, as leis aprovadas por tramitação agravada, como a lei-quadro das privatizações, os estatutos de autonomia, as leis das grandes opções do plano, bem como as leis do orçamento de Estado e dos orçamentos

parametricidade¹¹³. Apesar da boa vontade do legislador constitucional, doutrina, como BACELAR GOUVEIA, não hesita em afirmar que a criação do conceito de lei de valor reforçado deveria ter sido deixado aos teorizadores do direito enquanto responsáveis pelas tarefas de qualificação.¹¹⁴

Da construção constitucional das leis de valor reforçado decorre uma espécie de bloco de legalidade que deve ser tida em conta pelas outras leis¹¹⁵ e que, apesar de o conceito – ou não-conceito, como se preferir – incorporar uma diversidade tão grande e ser um conceito falso, ou pelo menos não um verdadeiro conceito, deve atender-se a que o “denominador comum a todas as leis reforçadas é [...] a sua maior consistência, a específica força formal indeligiável da função material que a Constituição lhes assina.”¹¹⁶ Esta maior consistência da lei parlamentar reforçada é visível no próprio elenco de algumas das leis de valor reforçado¹¹⁷: a lei do regime de estado de sítio e de emergência, a lei do orçamento, a lei de enquadramento, a lei de autorização legislativa, a lei de bases e os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas.

Tem de se convir que a construção de uma tal categoria apenas poderia surgir - e igualmente revelar-se – no caso de à AR e à lei parlamentar caber um lugar de destaque na função legislativa, surgindo como mais um símbolo da sua clara superioridade funcional, e aqui também superioridade hierárquica, face ao decreto-lei. Não só, apenas à lei parlamentar é conferido o valor reforçado, como ao decreto-lei jamais é reconhecida a superioridade hierárquica, ainda que em certos casos. Tal construção apenas pode afirmar o que no presente estudo procuramos desvendar, a superioridade funcional da Assembleia da República e do seu acto legislativo. Não se pode deixar de notar que a quebra da paridade da hierarquia formal e material, quando se dá, é sempre a favor da lei e jamais a favor do decreto-lei.

regionais. Diz-nos o autor que, mesmo que estas não sejam aceites enquanto ligadas ao critério formal, seriam enquadradas no conceito de valor reforçado pela sua inclusão através da parametricidade. *Ob cit*, página 647

¹¹³ A **parametricidade pressuposta** (presente no artigo 112º, nº 3 da Constituição ao afirmar *pressupostos normativos necessários de outras leis*) surge-nos no âmbito de relações de actos legislativos em que certas leis têm o “poder de fixação de regras sobre a produção das segundas”(Blanco de Moraes, *ob cit*, página 648), sendo que a **parametricidade interposta** (presente também no artigo 112º, nº 3 da CRP, na designação *que por outras devam ser respeitadas*) sobrevém de uma “normação incompleta que se revela portadora de uma função de orientação do conteúdo de outras leis” (Blanco de Moraes, *ob cit*, página 651). É nesta última categoria que se encontram as leis de bases e as leis de autorização.

¹¹⁴ Jorge Bacelar Gouveia, *loc cit*, página 61

¹¹⁵ Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, páginas 653 a 655

¹¹⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, página 362

¹¹⁷ Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 353 e 354

3.7. Cortesia Constitucional¹¹⁸

Curiosamente, ou não, desde o início da vigência do regime e do texto constitucional democrático, concebeu-se a ideia de que, na relação legislativa entre o Executivo e a Assembleia, deveria haver, ao menos em sede de cortesia constitucional, uma limitação ao poder legislativo do Governo. Essa limitação enquadrava-se na conveniência de o Governo não legislar sobre matérias que estejam a ser analisadas na AR, salvo se alguma razão ponderosa houvesse. Inclusivamente, o órgão parlamentar aprovou uma resolução - a resolução de 9 de Fevereiro de 1977 ¹¹⁹ - onde, procurando estabelecer a concretização da participação activa do Governo nos trabalhos legislativos da Assembleia através da transmissão das informações concernentes às iniciativas legislativas parlamentares, afirma solenemente que “o Governo **não** deve, em princípio, legislar sobre matérias sobre as quais existam pendentes na Assembleia da República projectos ou propostas de lei”¹²⁰.

Tal construção produzida no âmbito da cortesia constitucional entre os órgãos denota a dependência do Governo face à AR ou, se tal não se quiser admitir, demonstra, ao menos, uma superioridade do órgão legislativo por excelência, superioridade que é claramente afirmada pelo próprio órgão em causa.

No fundo, a supremacia parlamentar resulta também expressa no bom relacionamento entre órgãos constitucionalmente escolhidos para desempenharem a função legislativa.

3.8. Poderes políticos da Assembleia da República que podem influenciar a tomada de decisões legislativas do Governo

Inevitavelmente a responsabilidade política do Governo face à AR e os poderes que esta última detém para efectivação da responsabilidade mencionada podem influenciar claramente as opções legislativas do Executivo, algo que não se passa no sentido inverso.

No sentido de criar o enquadramento necessário para que o Parlamento possa conhecer a actividade legislativa e política do Executivo, e com isso adquirir o conhecimento que servirá como arma para actuar quando assuma necessário, existe, por exemplo, o artigo 114º, nº 3 da CRP onde, a propósito dos partidos políticos e dos direitos da oposição, se oferece o direito à informação regular e directa pelo Governo aos partidos da oposição com assento na Assembleia sobre o “andamento dos principais assuntos de interesse

¹¹⁸ Questão suscitada por Jorge Miranda, *O actual...*, página 17 e *Manual...*, página 176

¹¹⁹ Diário da Assembleia da República, nº 73 de 9/2/1977, página 2429

¹²⁰ Diário da Assembleia da República, nº 73 de 9/2/1977, página 2429 (Sublinhado nosso)

público”¹²¹. Em paralelo a esse poder, importa também mencionar o artigo 156º, alíneas d) e e) da CRP onde se atribui aos deputados o poder de “fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração”, bem como “requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato”¹²².

No entanto, não só nestes poderes de enquadramento e conhecimento do que se passa no seio do trabalho do Executivo se centram os poderes oferecidos constitucionalmente ao Parlamento. Além de serem unilaterais, eles vão mais longe.

No artigo 161º, alínea h), encontramos, em sede de matérias financeiras, o poder da AR de autorizar os empréstimos e operações de crédito a realizar pelo Governo. O facto de terem de ser necessariamente autorizados pelo Parlamento demonstra que, apesar de se afirmar o claro ascendente governamental em matérias financeiras, nessa área, visualiza-se que, apesar de tudo, no limite, as opções legislativas e até políticas que impliquem aplicação financeira dependem da Assembleia, não se observando a tão nítida supremacia financeira do Executivo como comumente apregoada. Na mesma alínea do mesmo artigo acresce ainda que cabe igualmente ao órgão parlamentar a determinação do limite máximo dos avales a conceder anualmente pelo Governo. Mais uma vez deparamos com a dependência financeira e não a supremacia, já que a decisão efectiva e definitiva do Executivo depende em grande medida da aprovação da AR. Este assume-se como um forte argumento demonstrativo da relação de superioridade do Parlamento face ao Governo e da influência que o primeiro, como órgão legislativo por excelência, detém sobre o segundo, enquanto órgão legislativo secundário.

Em sede do artigo 163º, alíneas d) e e), apresenta-se o poder de apreciação do programa do Governo, atendendo que se tal programa for objecto de reprovação dificilmente se manterá o Executivo. À AR cabe igualmente o poder de votar moções de confiança e de censura, podendo tais determinações conduzir no máximo à queda do Governo e no mínimo ao seu enfraquecimento quer como órgão político, quer como órgão legislativo. Estes são dois poderes que revelam o prestígio parlamentar e atestam a sua capacidade para influir nas opções legislativas do Governo, porquanto este cuidadosamente procurará não gerar fricções com o Parlamento para não ver o seu poder enfraquecido aos olhos da

¹²¹ Artigo 114º, nº 3 da Constituição da República Portuguesa

¹²² Artigo 156º, alíneas d) e e), respectivamente, da Constituição da República Portuguesa

opinião pública e consequentemente não travar uma batalha que lhe poderá custar a continuidade das suas funções.

Parece-me ainda útil apontar a possibilidade de participação dos membros do Governo nas reuniões plenárias ou de comissão da AR, com o intuito de responder às perguntas ou aos pedidos de esclarecimento feitos pelos deputados, como vem explicitado no artigo 177º da CRP, o que mais uma vez comprova a subordinação governamental e abre espaço para a infirmação da influência parlamentar.

Como o Governo se apresenta como órgão responsável politicamente perante a AR, é natural que essa posição de dependência influencie a relação de supremacia parlamentar em termos legislativos, reforçando a superioridade do Parlamento.

Se anteriormente haviam já sido afirmados os fundamentos que consubstanciavam a supremacia funcional da Assembleia da República, tal como os reflexos concretos dessa supremacia retirados do nosso texto constitucional, que agora acabaram de ser apresentados, o quadro da construção e da demonstrada superioridade funcional legislativa do Parlamento surge como um aspecto nítido que cria o espaço para questionar, mais uma vez, a exactidão do princípio da paridade ou igualdade entre lei e decreto-lei.

Da argumentação expendida resulta que, em primeira linha, no nosso ordenamento constitucional, existe um **primado legislativo da AR**, onde o Parlamento surge como o órgão legislativo por excelência já que tem os poderes de domínio e influência sobre o órgão legislativo secundário, o Governo. Mas, num segundo momento, dos mesmos argumentos e do primado legislativo da AR resulta um necessário **primado da lei parlamentar**, não só porque existem categorias de leis que se apresentam funcionalmente (e algumas hierarquicamente) superiores e certos poderes que fortalecem as leis parlamentares, mas também porque a superioridade funcional do órgão parlamentar naturalmente contamina o seu acto legislativo com o mesmo valor de superioridade.

E se entendermos o princípio da primazia como um princípio que implica a preferência jurídico-constitucional da vontade demonstrada por certo órgão em detrimento de outro que tenha a mesma competência, como o faz MANUEL AFONSO VAZ¹²³, então pelos argumentos apresentados fica desnudada a preferência constitucional, em termos legislativos, pela AR em detrimento do Governo, enquanto órgão igualmente legislador,

¹²³ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 425

mas em termos acessórios e secundários. Podemos afirmar então que **A CONSTITUIÇÃO DE 1976 PROFESSA O PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E DA LEI PARLAMENTAR.**

4. Refutação de argumentos contrários ao primado da Assembleia da República e da lei parlamentar: a recusa da preponderância funcional do Governo na lógica constitucional

Em oposição ao defendido, encontramos vários nomes na doutrina, de entre os quais, PAULO OTERO, MANUEL AFONSO VAZ, JORGE REIS NOVAIS e, numa perspectiva mais geral, CLÉMERSON CLÈVE¹²⁴. Diz-nos esta corrente contrária que se deve recusar o primado da AR por este ser um dogma antiquado e por actualmente estarmos perante um fenómeno de claro predomínio governamental, mesmo em sede de matérias concorrentes. Ainda verificando-se que em grande parte das democracias europeias um lugar de destaque é ocupado pelo Governo, a defesa do “ascendente governamental”¹²⁵ surge, no nosso ordenamento jurídico, como um dado falso e desconforme à construção constitucional. Ficou atrás demonstrado que a Constituição procurou garantir a primazia legislativa do Parlamento, dotando-o para tal de uma série de poderes efectivos que lhe garantem a supremacia face ao Executivo, tenta-se agora desconstruir os argumentos apontados pela doutrina defensora do governamentalismo constitucional, revelando a sua falsidade e a sua estranheza na dogmática da CRP.

4.1. Governo chamado autonomamente à função legislativa

Será obvio que da necessidade dos poderes legislativos do Governo resulte a atribuição de poderes legislativos autónomos a esse órgão. Porém, há a atender que, apesar da concessão de competência própria, a sua função legislativa continua a ocupar um papel secundário e acessório no quadro das funções do Executivo, como foi anteriormente demonstrado. O chamamento autónomo à função legislativa em nada afecta o primado da AR e da lei parlamentar, considerando que a autonomia é necessária para realização das funções primárias – as funções política e administrativa. Por ser autónomo não deixa de ser secundário nem de estar sujeito aos poderes interventores e condicionadores da AR, daí que se afaste o argumento de que a atribuição a título autónomo de competência legislativa ao Governo sugere a supremacia governamental ou o abandono do primado legislativo da AR e do seu acto legislativo.

¹²⁴ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 624 e *O desenvolvimento...*; Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 425 a 428 e.g.; Jorge Reis Novais, *ob cit*; Clémerson Clive, *ob cit*, página 42

¹²⁵ Expressão de Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 619

4.2. Espaço de exclusividade legislativa

Aponta-se igualmente como facto demonstrativo do ascendente governamental o espaço de liberdade conformadora oferecido ao Executivo. Todavia, as razões imputadas a tal dado devem ser correctamente mencionadas e analisadas, o que levará, como se verá, ao afastamento peremptório da sua validade destrutiva do primado parlamentar. Vejamos.

i) Competência exclusiva como limitadora do eventual primado do órgão parlamentar

É usual afirmar-se que, se à AR corresponde um espaço de reserva legislativa, tal espaço semelhantemente se reflecte na esfera executiva, já que o artigo 198º, nº 2 da CRP¹²⁶ oferece um espaço de actuação legislativa exclusiva ao Governo. Contudo, tal afirmação afigura-se demasiado simplista, porquanto, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos, o espaço de reserva legislativa do Executivo não é comparável ao espaço reservado ao Parlamento.

Há que convir ser o espaço reservado ao Governo um espaço muito reduzido que apenas comporta a matéria da sua organização e funcionamento e que essa é uma matéria exigida em termos de imposição lógica, em nome da repartição de tarefas como símbolo da interdependência de poderes. Conforme este princípio, caberá ao próprio Governo legislar sobre a sua própria organização e funcionamento, tal como faz a AR no seu regimento. Trata-se de respeitar a individualidade e a autonomia de cada um dos poderes e não de aceitar algo de destrutivo do primado parlamentar. Podemos mesmo estabelecer um paralelismo entre o decreto-lei de organização e funcionamento e o regimento parlamentar. Com este paralelismo vislumbra-se que as matérias em questão neste espaço de reserva de organização e funcionamento do Governo em nada estão relacionadas com as matérias enquadradas no espaço de reserva legislativa parlamentar, que não contém aí a reserva parlamentar quanto à sua organização e funcionamento, sendo, desse modo, âmbitos totalmente diferentes e não aproximáveis. De facto, a competência atribuída à AR para elaborar e aprovar o seu Regimento está prevista no artigo 175º, alínea a) da Constituição em sede do Capítulo de organização e funcionamento, o que reforça o paralelismo com o espaço de reserva do Governo. Procura-se apresentar a ideia de que, se

¹²⁶ Artigo 198º (*Competência legislativa*)

[...]

2 – É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.

[...]"

de acordo com a interdependência de poderes deve caber a cada órgão em concreto debruçar-se sobre a sua organização e funcionamento, tal espaço próprio de regulação não conduz ao afastamento de um princípio como o da primazia. O afastamento de um princípio como este tem de ocorrer com base em argumentos sólidos e inultrapassáveis, o que não acontece aqui. Enquanto nos artigos identificadores do espaço de reserva legislativa parlamentar, com matérias nobres e extremamente relevantes para a concretização de um Estado Social de Direito, não se incorpora a matéria da organização e funcionamento do próprio órgão parlamentar, antes enquadrando-a precisamente no capítulo atinente à organização e funcionamento, percebe-se, é certo, que a dignidade e importância da matéria são relevantes mas, de modo algum, existe comparabilidade com os conteúdos expressos nos artigos 164º e 165º da CRP. Se este raciocínio se revela com a Assembleia da República, naturalmente coloca-se com o Executivo, o que manifesta a importância da matéria mas não exagerada, implicando uma vez mais o não afastamento da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar.

Mesmo que não se queira admitir tal paralelismo, não se pode igualmente negar o facto de as matérias protegidas pela reserva legislativa parlamentar serem matérias completamente diferentes da matéria salvaguardada para o Governo, além de que o grau de afectação da esfera jurídica dos cidadãos é totalmente discrepante, visto que, no caso das matérias reservadas à AR, a sua regulação atinge directa e imediatamente o particular, enquanto que, no espaço de reserva do artigo 198º, nº 2 da CRP, o decreto-lei de organização e desenvolvimento ou não tem reflexo na esfera jurídica dos cidadãos ou, mesmo que se defenda a existência de um impacto, esse é indirecto e muitíssimo reduzido, além de que apenas tendencialmente se projecta de quatro em quatro anos.

ii) Iniciativa legislativa exclusiva em matérias orçamentais ou/e que conduzam ao aumento ou diminuição das receitas

É frequente apontar-se como elemento degenerativo da primazia parlamentar os poderes absolutos do Governo no que toca a certas matérias financeiras. Porém, uma vez mais deparamo-nos com a presença do argumento da repartição de tarefas que deverá ser atendido para desmistificar este pseudo-argumento.

Estando a execução orçamental na esfera de competência do Governo (artigo 199º, alínea b) da CRP), faz todo o sentido que aquele que trabalha com esse instrumento financeiro, que o aplica e que sabe até onde pode avançar financeiramente seja aquele que tem a

iniciativa legislativa quanto à sua organização, repartição e alterações quanto aos fundos. Acresce ainda que será através da execução orçamental que, em grande medida, se projectam as concretizações da função política.

Porém, não obstante numa lógica de repartição de tarefas se justificar que o impulso legislativo seja do órgão Executivo, não se pode esquecer que a Constituição atribuiu à Assembleia a aprovação destes actos legislativos, actos estes inseridos nos domínios estratégicos. Quando a Constituição, em sede de Orçamento de Estado e das Grandes Opções do Plano, afirma a necessidade de a AR os aprovar, apesar de a iniciativa legislativa caber ao Governo, tal atitude apenas poderá decorrer do facto de a AR se apresentar como órgão legislativo máximo e estratégico, assumindo a lei parlamentar força e posição prevalecente face aos decretos-leis e outros actos normativos, caso contrário, em matérias tão relevantes como as apresentadas, tanto o impulso legiferante como a aprovação de tais actos legislativos estariam sob a alçada do Governo.

Com estas considerações desmistifica-se a ideia de que, em matérias financeiras, apenas ao Governo se deve atender e apenas a ele cabe o domínio. A iniciativa deverá pertencer-lhe nos termos da interdependência de poderes, mas nada força a que a aprovação lhe caiba igualmente. Quem lida directamente com uma situação estará logicamente mais habilitado a afirmar o que deve ser gerado, alterado ou não colhido, porém, se o primeiro passo cabe a esse alguém, tal não significa dever o caminho empreendido ser percorrido em isolamento, pelo contrário, se a correcta repartição de tarefas exige que o impulso legislativo deva ser feito pelo Governo, também o mesmo pilar exige que a partilha aconteça com a aprovação do diploma sobre matérias tão relevantes feita pelo órgão que constitucionalmente assume a dianteira legislativa.

iii) Reserva alargada de Governo

Os autores que defendem a existência de um ascendente governamental também fundamentam esse ascendente na existência de uma reserva alargada para o Governo, além do previsto no artigo 198º, nº 2 da CRP, baseando-se no facto de no artigo 161º, alínea c) da CRP se escrever “reservas” e não “reserva”. Embora a conclusão seja a mesma, dois podem ser os caminhos trilhados.

Num primeiro caminho, em que se destaca JORGE REIS NOVAIS¹²⁷, a necessidade de uma reserva de Governo alargada surge da imprescindibilidade de limitar funcionalmente a actividade legislativa da AR. Partindo da ideia de que o Parlamento não poderá legislar em toda a sua extensão, o autor utiliza a apelidada dimensão positiva do princípio da separação de poderes – a “racionalização do exercício das funções do Estado e da sua repartição constitucionalmente adequada”¹²⁸ – para defender que o Governo é o órgão realmente apto para desenvolver a actividade legislativa e, em conformidade, deverá ter um espaço reservado com dimensão acentuada, porque esta dimensão exige a repartição de competências e funções de acordo com eficiência e eficácia, legitimação e responsabilidade. Essa aptidão decorreria não só da legitimidade democrática constitucionalmente reconhecida ao Executivo, mas também fundamentalmente de a AR, para exigir responsabilidade ao Governo, apenas o poder fazer quando este último age livremente e não heterodeterminadamente, além de que o Executivo assume uma postura muito mais flexível e adaptável às mutações constantes da sociedade, tanto no tocante à sua composição, como no respeitante aos seus meios, o que lhe garante extrema eficiência e eficácia.

Deste raciocínio resultaria, por um lado, que à AR apenas caberiam as “decisões primárias carecidas de um elevado grau de legitimação, que respeitem às questões e opções essenciais da comunidade” e, por outro, ao Governo “as regulamentações e decisões concretizadoras, especificadoras, aplicadoras dos critérios e das opções gerais e que requeiram um alto grau de especialização técnica, de possibilidade de reacção imediata ou a presença pessoal, bem como as prestações fácticas e de serviço público. Mas também aquelas que não se compadeçam com a morosidade, generalidade, possibilidade de contraditório e de potencial dissenso, falta de confidencialidade e, em alguma medida, a diluição de responsabilidades que são inerentes à actuação parlamentar.”¹²⁹ Afirma-se, assim, que à AR caberia apenas a densificação legislativa limitada às bases gerais dos regimes jurídicos, deixando ao Governo todo o restante espaço legislativo, em matéria de competência concorrente.

Mas um segundo caminho é percorrido pela doutrina para demonstrar a existência de uma espaço de reserva alargado. Esta segunda via parte do artigo 198º, nº 1, alínea c) da Constituição, afirmando que uma correcta interpretação desta revela a exigência de ao Governo pertencerem as competências legislativas de desenvolvimento das leis de bases em sede de competência concorrente.

¹²⁷ Jorge Reis Novais, *ob cit*, em especial páginas 33 e seguintes

¹²⁸ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 25

¹²⁹ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 46

MANUEL AFONSO VAZ percorre esta rota através da fórmula de comunicabilidade da competência legislativa ao Governo em matérias reservadas à Assembleia¹³⁰. Afirma o autor que, já incluindo o artigo 198º, nº 1, alínea a) da CRP toda a matéria concorrente, à alínea c) do mesmo preceito apenas poderia caber, em nome da utilidade da norma em questão, a competência reservada à AR, sendo que esta deveria ser desenvolvida pelo Governo, depois de fixadas as bases gerais pela AR. Justificar-se-ia uma tal interpretação pela repartição de tarefas numa sociedade constituída onde a reserva de Parlamento “não obriga ao estatuto de menoridade de um poder governamental que, democraticamente responsabilizado e controlado, é chamado a dar a sua dinâmica à diária construção do Estado”¹³¹.

Já PAULO OTERO explora esta via através da competência primária ou de natureza dispositiva¹³². Para o Professor, para que seja útil o artigo 198º, nº 1 alínea c) da CRP e esteja de acordo com a lógica constitucional, ela tem de envolver matérias integradas na competência concorrente, ter carácter inovador face à alínea a), de modo a não ser inútil, e jamais pode limitar a competência concorrente do Governo prevista na alínea a) da norma em causa, isto para que não se gere uma nova reserva parlamentar. Com base nestes aspectos e atendendo a que se deve recusar posições extremistas, o único sentido possível, para o autor, seria o de, em matéria concorrente, a AR apenas poder legislar as bases gerais dos regimes jurídicos, deixando o seu desenvolvimento ao Governo.

Qualquer uma das posições agora apresentadas resulta igualmente na construção de um Parlamento como um órgão limitado a uma densificação legislativa exígua, o que em nada corresponde à construção feita constitucionalmente, daí que se deva recusar categoricamente este tipo de configuração. Não só porque tal inverteria em absoluto o papel primordial da AR na função legislativa, contrariando toda a lógica constitucional de equilíbrio de poderes, visto dessa forma o Governo passar a dominar por completo a AR, mas também porque o espaço de reserva parlamentar tem de ser respeitado, correspondendo a entrada do Governo nesse espaço a uma violação do princípio da separação de poderes, além de que não se podem ultrapassar as regras reguladoras das autorizações legislativas presentes nos artigos 165º, nº 2 e seguintes da CRP. Apenas nos casos aí previstos se admite a intromissão do Executivo num espaço exclusivamente parlamentar.

¹³⁰ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 447 e seguintes

¹³¹ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 449

¹³² Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, páginas 37 e seguintes

Deve-se ainda atender a que tanto PAULO OTERO como JORGE REIS NOVAIS, apesar de perfilharem a tese do ascendente governamental, no final das suas construções acabam por reconhecer que o limite apresentado à AR, enquanto órgão legislativo, é ultrapassável, não constituindo uma barreira intransponível. JORGE REIS NOVAIS permite a densificação legislativa total pelo Parlamento quando este “aja com fundamento constitucional expresse e bastante”¹³³, o que aconteceria, nomeadamente, quando a AR tivesse sérias intenções de agir e não pretendesse apenas dificultar a actuação governamental. Mas a posição do autor vê-se ainda prejudicada por, nos seus termos, o âmbito nuclear do poder executivo depender, como é afirmado, de uma análise casuística, facto que confere inevitavelmente um grau elevado e inoportável de insegurança, algo tão indesejado pela Constituição. Para PAULO OTERO, a apreciação parlamentar de actos legislativos surge, para a AR, como o meio de desenvolver uma “competência secundária dotada de densificação legislativa total”¹³⁴, AR que passa, assim, a poder actuar legislativamente sobre tudo o que antes não podia quer através da cessação de vigência quer através da feitura de emendas. Encontramo-nos, pois, perante uma construção limitativa do papel legislativo da AR fundada em marcos falsos e assentando no fictício. De uma maneira ou de outra, a verdade é que ao órgão parlamentar é atribuído total poder legislativo, além de que não nos podemos esquecer que a interpretação mais consentânea com a lógica da dogmática constitucional é a que adoptámos anteriormente¹³⁵, segundo a qual a AR, em sede de matéria de competência concorrente, apenas deve dar espaço ao Governo se optar por legislar as bases gerais, de modo a que, em nome da repartição adequada de tarefas, este desenvolva essas mesmas bases gerais.

4.3. Insuficiência da apreciação parlamentar de actos legislativos

Constituindo a apreciação parlamentar de actos legislativos um dos argumentos fortes demonstrativos da supremacia funcional da AR, surge essa apreciação parlamentar como um dos institutos mais intensamente criticados com a intenção de derrubar a construção da primazia do Parlamento. É habitual apontarem-se como elementos destruidores da eficácia do instituto a progressiva restrição do seu alcance produzida ao longo das sucessivas revisões constitucionais, o facto de ser uma mera contrapartida para o alargamento das competências legislativas do Governo, não detendo, assim, uma natureza e força próprias, além de se salientar que, através dela, não se coloca em causa a autoria

¹³³ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 62

¹³⁴ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 53

¹³⁵ Ver *supra* Cap. II, B – 3.2

governamental do diploma, não esquecendo mencionar que a respectiva relevância não foi a esperada¹³⁶.

Face a tais argumentos há que reforçar o já afirmado anteriormente a propósito do instituto¹³⁷, acentuando surgir a apreciação parlamentar de actos legislativos como um importante meio de fiscalização de toda a actividade legislativa, tendo como única excepção os decretos-leis sobre a organização e funcionamento, não havendo poder idêntico ou comparável na esfera do Governo face à AR. Sucede ainda que as consecutivas restrições operadas pelas várias revisões constitucionais, além de serem acompanhadas por alguns aspectos de ampliação, tiveram como razão de ser a criação de um instituto forte, mas sem carácter obstrutivo, dado o pretendido ser uma apreciação parlamentar de actos legislativos dominada pelo equilíbrio de poderes, coisa, aliás, exigida pela interdependência de poderes.

E se um tal instrumento pode ser encarado como contrapartida da ampliação da competência legislativa do Executivo, tal deve ser perspectivado e enquadrado num regime em que, desde o início, se pretendeu que a função legislativa fosse primária na AR e mera adjuvante das competências política e administrativa do Governo.

Apesar de MANUEL AFONSO VAZ¹³⁸ afirmar o enfraquecimento da supremacia funcional do Parlamento pelo facto de, com a apreciação parlamentar, a autoria governamental não ser colocada em causa, parece-me que, apesar de a autoria do diploma se manter, tal verificação não elimina o poder de intervenção do Parlamento nos poderes legislativos do Governo e a sua possibilidade de modelação e extinção de determinados decretos-leis, nada sendo possível ao Governo fazer além de aceitar a limitação do seu poder. Igualmente ao apontar-se que a apreciação parlamentar não alcançou a relevância esperada demonstra-se não a insuficiência nem a inutilidade do instituto, mas antes a necessária reformulação de mentalidades no seio do Parlamento, já que as causas apontadas para um tal argumento prendem-se com razões de falta de racionalização do trabalho parlamentar, da excessiva utilização do instituto e da subversão operada pelas maiorias parlamentares¹³⁹, tudo factores que se prendem com os vícios da organização e funcionamento do trabalho parlamentar e não propriamente com o instituto.

¹³⁶ Problemas colocados por, a título de exemplo, Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 435, nota 171 e Jorge Miranda, *Manual...*, página 339

¹³⁷ Ver *supra* Cap. II, B – 3.5

¹³⁸ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 435, nota 171

¹³⁹ Miguel Lobo Antunes citado por Jorge Miranda, *Manual...*, página 339, nota 3

Para concluir, não parece ainda despiciendo apontar dever atender-se à grande influência que resulta para o Governo da mera possibilidade de a AR activar um mecanismo que pode desarticular os objectivos do Executivo e através do qual a oposição pode brilhar ofuscando as opções legislativas daquele perante a opinião pública. Isto revela um poder de persuasão ínsito à figura da apreciação parlamentar que não tem igual na esfera jurídica governamental.

4.4. Dependência da Assembleia da República face ao Governo quanto às convenções internacionais

Afirma-se que da dependência da AR face ao Governo nas negociações e ajuste das convenções internacionais nasce um elemento favorecedor do “monopólio [por parte do Governo] de iniciativa ou de configuração de certas decisões da Assembleia da República”¹⁴⁰, o que incitaria à prevalência funcional do Executivo sobre o Parlamento no plano legislativo.

É certo que a AR não pode alterar o texto aprovado pelo Governo, salvo se existir a possibilidade de reservas, e que a aprovação das convenções internacionais, em muitos casos, insere-se na competência do Governo. Todavia, cabe ao Parlamento essa aprovação em casos de matérias de competência reservada (e que serão de importância acentuada ou até as mais importantes) ou se o Governo optar pela aprovação dos textos internacionais em S. Bento. Acresce ser também igualmente certo permanecer respeitada a competência reservada à AR, não havendo qualquer intromissão indesejável ou arbitrária, tal como, sendo o Governo o órgão condutor da política geral do país – interna e externa –, as competências acima previstas fazem todo o sentido serem atribuídas primariamente ao Executivo, além de que esta problemática não se prende com a função legislativa propriamente dita, mas antes com a função política. Tal chamada de atenção demonstra igualmente a posição principal do Governo em termos de função política e a secundarização da função legislativa no seu quadro organizacional e funcional, por oposição ao primado legislativo do órgão parlamentar. Não surge assim a dependência da AR perante o Governo quanto às convenções internacionais como um argumento válido para afastar a primazia legislativa parlamentar.

4.5. Referenda Ministerial

Sendo que há necessidade de referenda ministerial da promulgação das leis parlamentares e que a sua falta produz o vício da inexistência (nos termos do artigo 140º, nºs 1 e 2 da

¹⁴⁰ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 620

CRP), poder-se-ia afirmar que, deste modo, o Governo teria, em última instância, o poder supremo de controlar o poder legislativo da AR, sendo esta a razão última e absoluta da superioridade funcional do Executivo. Tal construção apresentar-se-ia errada e desprovida de qualquer sentido. Vejamos as razões da presente recusa.

* A referenda ministerial encontra-se centrada no âmbito das relações Governo/Presidente da República e não Governo/Assembleia da República

A referenda ministerial surge como um mecanismo de controlo governamental da validade constitucional dos actos políticos do Presidente da República (PR)¹⁴¹, ou seja, surge como “instrumento de interdependência do PR e do Governo. Ela serve para a garantir ou acentuar”¹⁴², nomeadamente em termos de colaboração política PR/Governo em matérias complexas, e como forma de suprir a ausência de poder jurisdicional de fiscalização dos actos de promulgação, actuando o Governo como o guardião da Constituição face ao acto presidencial¹⁴³.

Por ter este significado e enquadramento afirmam FREITAS DO AMARAL e PAULO OTERO que a referenda ministerial da promulgação de leis da AR surge como “o mais forte enigma constitucional em matéria de referenda de actos do Presidente da República”¹⁴⁴, justificado apenas, nas palavras de JORGE MIRANDA, por conservantismo jurídico¹⁴⁵. Fica assim revelada a má colocação do problema ao afirmar-se o poderio da referenda ministerial no derrubamento da supremacia funcional do Parlamento.

Mas não só por este argumento ocorrem as deficiências do raciocínio.

* Recusa jurídica da referenda ministerial apenas é possível no caso de inconstitucionalidade

Se é verdade que a referenda ministerial tem de ser um acto livre para se poder considerar o Governo co-responsável pelo acto¹⁴⁶, há, no entanto, a atender que, se a promulgação é obrigatória, a referenda é igualmente obrigatória¹⁴⁷, mas, neste caso, deve excluir-se a

¹⁴¹ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *O valor jurídico-político do referendo ministerial* in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, Janeiro 1996, páginas 105 e 106

¹⁴² Jorge Miranda, *Manual...*, página 297

¹⁴³ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, páginas 128 e 130

¹⁴⁴ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 104

¹⁴⁵ Jorge Miranda, *Manual...*, página 295

¹⁴⁶ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 106

¹⁴⁷ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 113

responsabilidade do Governo, já que não se trata de um acto livre. Deve-se ainda advertir que, **se o acto de promulgação ou o acto promulgado não contém qualquer vício, há o dever de referenda**¹⁴⁸. Para esta conclusão aponta o facto de, sendo o sentido da referenda o controlo da validade jurídica e tendo o instituto objectivos informativos¹⁴⁹, não haver espaço para o Governo recusar sem fundamentos jurídicos, designadamente sem existir inconstitucionalidade.

* Referenda ministerial como acto politicamente vinculado¹⁵⁰

Decorrente do anteriormente exposto resulta claro que se a recusa da referenda ministerial apenas se pode dar quando se esteja perante um acto de promulgação ou um acto promulgado, que sejam desconformes com a Constituição, então, se a recusa só pode acontecer quando existe esse vício jurídico, compreende-se que politicamente o acto de referendar seja vinculado. Tanto a vinculação política como a vinculação jurídica, se inexistir vício, surgem exigidas de modo a que não haja subversão das regras de responsabilidade política do Governo face à AR. Se se admitisse a possibilidade de o Governo, apenas porque não concordava com o mérito do diploma, impossibilitar a existência de um diploma validamente aprovado no seio do Parlamento, tal seria abrir portas a uma responsabilização política da AR perante o Executivo, coisa totalmente descabida no quadro organizacional da Constituição, porquanto o sistema semi-presidencialista, na sua lógica de equilíbrio de poderes, apenas faz depender da AR o Governo e não o inverso. Tal poder conduziria a uma manipulação absoluta por parte do Executivo, uma vez que o poder legislativo da AR não se permitiria jamais ver a luz do dia, dado ao Governo ser possível recusar arbitrariamente a referenda dos diplomas parlamentares validamente promulgados. A concentração em absoluto, nas mãos do Governo, dos poderes decisórios determinantes geraria algo semelhante ao absolutismo governativo, além de que não se poderia sequer conceber um poder governativo superior ao veto político presidencial. Deve atender-se que cabe ao PR, enquanto órgão de cúpula político, apreciar o mérito dos diplomas parlamentares e que, mesmo que este active o seu poder de veto político contra esses mesmos actos, convém notar que o Parlamento tem os

¹⁴⁸ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 126

¹⁴⁹ Dizem-nos Freitas do Amaral e Paulo Otero que a referenda assume objectivos claramente informativos. Procura-se, através deste instituto, fornecer ao Governo o conhecimento dos actos legislativos praticados pela AR, de modo a que se evite o efeito surpresa e se consiga o início dos trâmites da execução mais rapidamente, tal como se procura permitir que, no caso de se tratar de matéria pertencente ao domínio da competência concorrencial e de o executivo não concordar com as opções estabelecidas em determinado diploma, possa ser iniciado o processo de aprovação de decreto-lei em sentido contrário, revogando a anterior lei parlamentar. Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 127

¹⁵⁰ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 127

meios necessários para ultrapassar esse veto, não fazendo qualquer sentido admitir uma paralisação definitiva com a referenda ministerial, enquanto poder do órgão executivo, dado a Constituição em nenhum dos seus preceitos avançar nessa direcção.

* Como instrumento garantístico não pode obstruir o processo democrático

FREITAS DO AMARAL e PAULO OTERO afirmam apresentar a referenda ministerial também uma função garantística para os cidadãos¹⁵¹, atento que através dela se obtém maior legitimidade política para o diploma, além de se produzir o controlo sobre a legalidade e implicar assunção de responsabilidades acrescidas. Assim, face a esta função complementar, exige-se acção e que apenas haja bloqueio do processo de referenda ministerial quando se encontrem indícios de desconformidade constitucional e não em qualquer outro caso.

Apesar de todos estes argumentos demonstrativos do pouco poder da referenda ministerial sobre a leis da AR, vozes elevam-se ainda a defender que, dado a Constituição não ter meios directos que forcem a referenda ou que possibilitem ultrapassar a sua recusa ou omissão indevidas, tal revelaria resultar do instituto em causa uma posição político-constitucional privilegiada para o Governo “no contexto dos restantes órgãos políticos cujas decisões de forma directa ou indirecta carecem de referenda”¹⁵². Esta última tentativa de defesa do poderio da referenda ministerial não parece ser adequada. Mesmo que se admita chegar-se a uma tal conclusão, a verdade é que essa actuação de recusa injustificada em referendar surge como desconforme à Constituição de acordo com a sua lógica de interdependência funcional de poderes e com o sistema semi-presidencialista, o que não acontece com os poderes superiores outorgados ao Parlamento para contrariar a acção legislativa governamental. Qualquer órgão pode ser aparentemente mais forte pela violação da Lei, mas efectivamente vigoroso e resistente é aquele órgão que sem violar a Lei detém, sobre um outro, poderes reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Atento o exposto, não surge como descabida a proposta de JORGE MIRANDA quanto à substituição da referenda ministerial sobre o acto de promulgação de leis parlamentares pela assinatura do Presidente da AR¹⁵³. Inserida na lógica das funções apresentadas para a referenda quanto às leis da AR e atendendo à dogmática constitucional relativamente à

¹⁵¹ Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, páginas 115 e 130

¹⁵² Diogo Freitas do Amaral e Paulo Otero, *loc cit*, página 143

¹⁵³ Jorge Miranda, *Manual...*, página 299

organização dos poderes, evitar-se-ia a intervenção despropositada do Governo, contrariando ou, pelo menos, possibilitando a recusa da inversão da regra política da responsabilidade do Governo face à AR.

4.6. Questões administrativas de domínio

4.6.1. Regulamentos independentes

É já clássica na doutrina a referência aos regulamentos independentes, igualmente apelidados de regulamentos autónomos¹⁵⁴. Estes seriam regulamentos que não teriam ligação a uma lei, o que daria uma amplitude de poderes muito grande ao Governo, podendo este contrariar a primazia da AR através deles. AFONSO QUEIRÓ¹⁵⁵ fundamenta a sua existência no artigo 199º, alíneas c) e g) da Constituição¹⁵⁶, sendo que SÉRVULO CORREIA¹⁵⁷ alicerça-os também na alínea c) do mesmo artigo do texto constitucional, mas partindo de uma base diferente, o artigo 112º, nº 7 da CRP¹⁵⁸, onde toma o vocábulo “lei” em sentido amplo, de modo a que nele se inclua quer a lei ordinária quer a lei constitucional, sendo precisamente esta última, através do artigo 199º, alínea c), a norma habilitadora. Com qualquer destas construções fora do âmbito reservado à lei nos artigos 164º e 165º da CRP, haveria um espaço com grande amplitude para o regulamento independente, o que superaria qualquer intenção de afirmar a superioridade funcional da AR. Porém, qualquer destas construções, salvo melhor parecer, afigura-se incorrecta à luz do sistema consagrado pela Lei Fundamental.

Tal como FREITAS DO AMARAL¹⁵⁹, defende-se que entre a Constituição e o regulamento, de qualquer tipo que ele seja, tem de existir sempre a lei. Trata-se de consagrar permanentemente a regra da *interpositio legislatoris*. Com esta determinação acontece

¹⁵⁴ Jorge Miranda intitula os regulamentos independentes de regulamentos autónomos. *A competência do...*, página 644

¹⁵⁵ Citado por Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 486 e 487, em especial nota 40

¹⁵⁶ “Artigo 199º (Competência administrativa)

Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

[...]

c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis;

[...]

g) Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.”

¹⁵⁷ Citado por Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 487

¹⁵⁸ “Artigo 112º (Actos normativos)

[...]

7 – Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes.

[...]”

¹⁵⁹ Citado por Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 497

uma restrição imediata do espaço de actuação do dito regulamento independente, tal como uma reafirmação do seu carácter executório.

Uma vez que, no nosso ordenamento, encontramos um Executivo com poderes legislativos autónomos, não faz muito sentido abrir espaço aos regulamentos independentes, considerando, como acontece em França, o papel por eles representado estar já presente no poder de legislar através de decretos-leis. Em França, o Parlamento é o centro da função legislativa, não havendo espaço para o Governo actuar como Governo-legislador, uma vez que a Constituição delimita concretamente quais as matérias abrangidas pela regulação legislativa do órgão parlamentar e, nessas, apenas o Parlamento poderá actuar. Fora dessas matérias encontra-se o espaço de actuação do Executivo que, não tendo poderes legislativos, actua como órgão apoiado em instrumentos administrativos, em especial, o regulamento independente, porquanto este apresenta-se como um instrumento que oferece latos poderes não dependentes da lei¹⁶⁰. No caso português, cumulando o Governo o papel de legislador e de administrador, o que cai no âmbito da primeira função não deverá ser apontado como caracterizador ou como elemento de actuação da segunda. Por aqui se compreende, de certa maneira, a inutilidade dos regulamentos independentes no nosso ordenamento jurídico.

Como refere MANUEL AFONSO VAZ¹⁶¹, “o regulamento seria sempre um acto normativo da Administração sujeito à lei e complementar da lei”, o que, aliás, sobressai do próprio texto constitucional mercê da conjugação necessária entre o nº 7 do artigo 112º com o seu nº 8, onde se prevê a imprescindibilidade de habilitação legal expressa para a existência de um regulamento, resultando, assim, uma primazia do acto legislativo a par de uma reserva geral da lei.

Por aqui se conclui que o espaço tão cuidadosamente construído pela doutrina como forma de afirmar a superioridade governativa no plano legislativo através do recurso a mecanismos administrativos autónomos da lei desaba, afastando a sua autenticidade.

4.6.2. Mecanismos de instrumentalização da AR

PAULO OTERO¹⁶² afirma que, visto a Constituição não delimitar explicitamente a fronteira entre a função legislativa e a função administrativa, tendo o Governo competência em

¹⁶⁰ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, páginas 478 e 479

¹⁶¹ Manuel Afonso Vaz, a propósito dos defensores da tese contrária à admissibilidade dos regulamentos independentes, *ob cit*, páginas 485 e 484 respectivamente.

¹⁶² Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 620

ambas, poderia, discricionariamente, optar por regular a matéria ou por decreto-lei/lei ou por decreto regulamentar, conforme o que lhe fosse mais favorável para cada caso em si considerado. Assim, se dispusesse de maioria parlamentar, mas face à possível hostilidade do PR, a forma escolhida seria a lei, considerando que, através desta, teria poderes para ultrapassar o veto presidencial; se possuísse minoria com assento no Parlamento, mas detivesse a confiança política do PR, então a utilização dos diplomas governamentais, em especial os decretos regulamentares, seria o ideal, dado, através desse meio administrativo, não ser permitido à AR suscitar a apreciação parlamentar nem a revogação do diploma por lei posterior. Estar-se-ia, portanto, perante a instrumentalização das funções e competências do órgão parlamentar. Porém, tal construção parece ser indevida.

A argumentação expendida pelo Professor assenta fundamentalmente em argumentos de facto e não de direito, argumentos esses que fogem à construção do texto constitucional, pois, como veremos¹⁶³, uma coisa é o que o legislador constituinte construiu e expressou no texto constitucional, outra é a distorção que na prática resulta das deficiências constitucionais. Além disso, não se pode obviar o facto de a inexistência de fronteiras estabelecidas claramente entre a função legislativa e a função executiva valer tanto para favorecer o Governo como a AR, já que esta última poderá igualmente estender o âmbito da sua actuação legislativa ao ponto de contrariar a opção governativa porquanto a lei é superior ao decreto regulamentar, não existindo na CRP nenhum limite expresso à actuação legislativa parlamentar. Deve-se ainda apontar que sobre o Governo impende um dever de utilizar a sua forma legislativa, o decreto-lei, no caso de decidir assumir as suas vestes de legislador.

E como forma de evitar estes jogos políticos de manipulação indevida do texto constitucional poderá, eventualmente, suscitar-se a extensão da utilização do instituto da apreciação parlamentar de actos legislativos aos decretos regulamentares quando o seu conteúdo seja claramente legislativo. Se, com JORGE MIRANDA, se sustentar que os decretos-leis com conteúdo administrativo podem ser sujeitos à apreciação parlamentar de actos legislativos, apenas com o limite da não produção de emendas pela inexistência de competência administrativa por parte da Assembleia¹⁶⁴, então, sendo o conteúdo de um decreto regulamentar claramente legislativo, deverá a AR ter competência para, em sede de apreciação parlamentar, examinar o acto normativo do Governo e sobre ele decidir o seu futuro. Não só a própria nomenclatura do instituto apela a actos legislativos e não

¹⁶³ *Infra* Cap. II, C

¹⁶⁴ *Supra* Cap. II, B – 3.5

especificamente à forma de decreto-lei, o que parece indiciar um desprendimento da forma e requerer uma efectiva análise do conteúdo do acto em questão, mas também, dentro do espírito do legislador constitucional, parece fazer sentido contrariar possíveis manipulações do Governo assentes unicamente no pretexto de evitar o tratamento constitucionalmente construído para o equilíbrio de poderes.

Com esta base parece ser fácil dar o passo em direcção à refutação de argumentos “instrumentalizador” dos poderes da AR pela manipulação indevida do Governo.

4.7. Questão do referendo

Por se consagrar um regime de referendo poder-se-ia imaginar que daí resultaria uma limitação à actividade legislativa parlamentar. Porém, a realidade revela-se contrária. Da análise do artigo 115º, nºs 1, 3 e 4 da CRP apercebemo-nos estarem as questões vitais subtraídas ao referendo e que as matérias incluídas no catálogo da reserva de lei parlamentar apenas podem ser sujeitas a referendo se a AR assim o desejar, atento a iniciativa de referendo, quanto a essas matérias, pertencer ao órgão parlamentar. Associa-se também a este aspecto o não existir a possibilidade de sub-rogação do eleitorado aos órgãos de soberania quando estes não aprovelem os actos que deveriam aprovar em virtude do resultado positivo do referendo¹⁶⁵.

Importa ainda notar que se a função do instituto do referendo está associada à efectivação da democracia participativa, tal fundamento não se coaduna com a intenção de limitar a supremacia funcional do Parlamento, uma vez que são linhas sem intersecção estabelecidas em diferentes níveis de consagração.

4.8. Questões tautológicas

A corrente defensora da preponderância funcional do Executivo utiliza também como argumentos dois aspectos que se afiguram tautológicos: o princípio da igualdade entre lei e decreto-lei e a subversão do significado das eleições legislativas aliado à subalternização da AR pelas maiorias parlamentares.

Utilizar o **princípio da igualdade entre a lei e o decreto-lei** para demonstrar a inexistência de um primado legislativo parlamentar surge como inútil uma vez que, se é este o princípio que se pretende afirmar, logicamente não faz sentido definir algo com o próprio definido, há sim que demonstrá-lo. O mesmo se passando para o caso objecto do

¹⁶⁵ Jorge Miranda, *Manual...*, página 176

presente estudo onde se procura relativizar tal princípio, revelando a existência de dados constitucionais que caminham nessa direcção.

Também o recurso à ideia da **subversão do significado das eleições legislativas associado à subalternização da AR através das sucessivas maiorias parlamentares** se apresenta despropositado para evidenciar a recusa da primazia legislativa da AR porque estes apresentam-se como argumentos de facto totalmente desprendidos da construção dogmática efectiva, desejada e enfatizada pela Constituição. Trata-se, no fundo, de argumentos que conduzem a uma distorção da prática constitucional, como veremos mais adiante, mas que não são apontados pela teoria da Lei Fundamental enquanto elementos activos na construção do sistema legislativo.

5. O problema efectivo do deficit comunitário¹⁶⁶

A adesão à Comunidade Europeia trouxe alguns problemas graves para o primado legislativo da AR. Não só criou o primado do direito comunitário, consagrado no artigo 8º, nº 3 da CRP, já que, na lógica da hierarquia das fontes, o direito da Comunidade prevalece sobre o direito interno, mas também se observou a criação de um fenómeno de inflação legislativa comunitária que retira, cada vez mais, poderes ao Parlamento, oferecendo-lhe em troca várias vinculações. Assume, desse modo, o efeito de *tentáculos do polvo*, pois procura neles envolver o máximo de competências internas, de modo a que a centralização comunitária em elevado grau seja uma realidade, apesar do tão almejado e invocado princípio da subsidiariedade.

Além destes aspectos agora enunciados, o verdadeiro grande problema reside no poder alcançado pelo Governo no âmbito da representação comunitária. Portugal, enquanto Estado-Membro, é representado pelo Executivo e não pelo Parlamento, cabendo ao primeiro actuar nos principais órgãos de decisão comunitários. Aqui a AR perde o seu lugar cimeiro visto que o órgão nacional com poder de decisão no campo comunitário é o Governo.

Será que a AR ao aprovar o tratado de adesão de Portugal à Comunidade deu o seu assentimento à perda de poder, representando uma tal aprovação um abdicar implícito da

¹⁶⁶ Questão presente em vários autores, designadamente, Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 628; Jorge Miranda, *Manual...*, páginas 177 e 178 e André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 42

sua supremacia funcional? Parece não se poder afirmar ser esse o sentido útil a retirar. Com verdade, face à estruturação comunitária e ao trabalho nela desempenhado, o ADN governamental apresenta-se, efectivamente, como o mais adequado para nela actuar. A maior flexibilidade, a maior celeridade e a maior preparação técnica surgem nesta área como elementos preponderantes, devendo necessariamente ser tidas em conta. Todavia, anuir que o Governo apresenta, para uma actuação imediata e célere, melhores condições para assumir a preponderância no trabalho comunitário nos centros de decisão não significa afastar por completo o órgão parlamentar do processo de construção europeia de modo a prejudicar a supremacia funcional parlamentar. Consciente desta verdade, o legislador constitucional, na revisão de 1992, procurou minorar o problema através da criação da alínea f) no artigo 163º onde afirmou que cabe à AR “acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da união europeia”. Ciente que tal incursão constitucional não fora suficiente, em 1997, com a quarta revisão constitucional, aditou ao artigo 161º a alínea n) onde fixou que compete à AR “pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da união europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada”¹⁶⁷. Em qualquer dos casos, verificou-se existir uma clara tentativa de mitigar o problema. Todavia, ambas ficaram muito aquém do esperado, dado ainda não haver uma real lei que regule a participação. Por laxismo ou propositadamente, a afirmação presente em ambas as alíneas “nos termos da lei” permanece voz disfónica à procura da colocação correcta. Esta ausência de regulação legal revela-se ser um importante cadafalso para o Parlamento na suas ambições de partilhar o poder comunitário.

Atendendo a esta relevante deficiência na supremacia funcional da AR, vária doutrina procurou apontar soluções possíveis que actuassem como medidas superadoras do *deficit* comunitário.

JORGE MIRANDA¹⁶⁸ já há algum tempo vem referindo a necessidade de introdução na Constituição de uma norma prevendo que, em caso de a matéria objecto de acto comunitário incidir sobre matérias de competência parlamentar, a AR deve sobre ela pronunciar-se e, no caso de negar a orientação contida no diploma comunitário, este não

¹⁶⁷ Inclusivamente, a propósito da revisão constitucional de 1997 e do seu impacto para o Parlamento quanto ao problema da construção europeia, BACELAR GOUVEIA defende que a “orientação de parlamentarização do sistema de fontes também se testemunhou no plano das relações das fontes internas com as fontes da União Europeia. A revisão que neste sector se levou a cabo possibilitou cobrir vastas lacunas de regulamentação em diversos aspectos”, designadamente, passando a AR a dispor de instrumentos mais intensos de controlo do processo decisório europeu, não só no âmbito informativo, como também relativamente ao “regime que pode gizar na designação dos titulares de órgãos comunitários”. Jorge Bacelar Gouveia, *loc cit*, páginas 56 e 57

¹⁶⁸ Jorge Miranda, *Manual...*, página 178, nota (4)

poderia contar com o voto positivo português para a sua aprovação. Mas outras são as hipóteses apresentadas na doutrina para colmatar a intervenção activa do Parlamento no processo integrativo: aponta-se a atribuição de participação da AR no processo normativo comunitário, partilhando poderes com o Governo; refere-se a acentuação da intervenção parlamentar – activa e efectivamente – na indigitação de altos funcionários comunitários, porquanto o regime de designação pertence à reserva absoluta da AR, tendo apenas como excepção o membro da Comissão Europeia (artigo 164º, alínea p) da CRP); indica-se a criação da obrigatoriedade de um relatório governamental explicativo do processo e seu andamento, da transposição das directivas; sugere-se a abertura de um escritório da Assembleia em Bruxelas, aliado ao fortalecimento das relações AR/Parlamento Europeu, e, finalmente, propõe-se a integração de parlamentares nas delegações nacionais em sede do Conselho¹⁶⁹.

Se alguma deficiência pode ser apontada à tese da supremacia funcional do órgão parlamentar e do seu acto legislativo é precisamente o *deficit* comunitário. Este apresenta-se como um problema ainda por resolver, é certo, mas vai-se entretanto observando no legislador constitucional e na doutrina apostas no domínio das relações comunitárias para ganhar uma luta de desigualdade de poderes com o Governo. Neste ponto apenas resta esperar e ver se a transformação da traça em borboleta acontece.

6. Superioridade hierárquica da lei parlamentar como resultado da superioridade funcional?

O sentido do artigo 112º, nº 2 da Constituição não se encontra, pois, isento de polémica. Para ANTÓNIO NADAIS¹⁷⁰, o princípio da igualdade entre a lei e o decreto-lei surge como um princípio absoluto que apenas encontra uma excepção - apesar da segunda parte do artigo em causa - no estatuto das regiões autónomas, sendo que tudo o resto que aparenta ser uma excepção não é, já que se funda apenas numa (des)conformidade material - por uma ideia de repartição - ou numa (des)conformidade orgânica, mas nunca com base na conformidade hierárquica, como se passaria com os estatutos regionais. Para MANUEL AFONSO VAZ¹⁷¹, a segunda parte do artigo 112º, nº 2 da CRP apenas tem um sentido

¹⁶⁹ Medidas apresentadas em André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 42 nas notas de rodapé

¹⁷⁰ António Nadaís, *As relações entre actos legislativos dos órgãos de soberania* in Estudos de Direito Público, nº 5, 1984, página 40 e seguintes. Deve atender-se, no entanto, que à data da elaboração do estudo citado ainda não havia a consagração expressa das leis de valor reforçado, quanto muito iniciava-se a chamada de atenção para outros tipos de leis que assumiriam o mesmo lugar dos estatutos regionais.

¹⁷¹ Manuel Afonso Vaz, *ob cit*, página 445

hermenêutico interno, sem qualquer outro fim ou valor. De acordo com qualquer uma destas posições, salvo, quanto à primeira, no caso dos estatutos das regiões autónomas, não haveria superioridade hierárquica da lei face ao decreto-lei, afectando-se igualmente a ideia da superioridade funcional da AR e da sua lei.

Sendo que a superioridade funcional parlamentar ficou atrás demonstrada, quer pela apresentação da construção constitucional quer pelo afastamento dos argumentos que a recusam e apontam na direcção do ascendente governamental, as posições agora apresentadas são imediatamente de recusar. O que se deve fazer será questionar se, na lógica da organização do artigo 112º, nº2 da CRP e atendendo à ideia de subordinação anteriormente abordada, a hierarquia formal se mantém ainda face à prevalência material, ou se a superioridade funcional parlamentar contamina o valor inerente à primeira parte do preceito em questão. Não querendo avançar cegamente da afirmação da superioridade funcional/hierarquia material para a hierarquia formal da lei parlamentar, sugere-se a reflexão acerca da alteração da actual regra de paridade entre lei e decreto-lei para a excepção, passando a hoje excepção a regra.

Apesar de o artigo 112º, nº2 da CRP afirmar peremptoriamente a igualdade entre lei e decreto-lei não se pode iludir que essa igualdade nem sempre (para não afirmar quase sempre) existe. Num quadro de comparação funcionalista/materialista, verificámos que o Parlamento tem muitos mais poderes e muita mais força do que o Governo-legislador e o seu decreto-lei, e até mesmo num plano formalista, apelando à hierarquia na pirâmide normativa, é certo que encontramos certas leis que são hierarquicamente superiores aos decretos-leis, ficando por saber se, mesmo em sede de leis de autorização e leis de bases, apesar de o artigo 112º, nº 2 da CRP afirmar apenas a subordinação enquanto fundamento de superioridade hierárquica material e não formal, não faz todo o sentido sustentar e atestar que essa hierarquia formal poderá ser considerada existente.

Embora as dúvidas para a afirmação de uma superioridade hierárquica formal sejam muitas, já que, em alguns casos, tal pode ser complexo e em outros pode ainda ser de difícil construção, de uma coisa não há dúvida, a superioridade funcional da AR e da lei parlamentar é um dado adquirido no ordenamento constitucional português. Por isso afirmamos a completa adesão à primazia legislativa parlamentar e apenas suscitamos a questão quanto ao impacto dessa primazia na estrutura hierárquica normativa.

C. A DISTORÇÃO DA PRÁTICA NA SUPERIORIDADE FUNCIONAL CONSTITUCIONAL:

“DEMOCRACIA GOVERNAMENTALIZADA OU PELO MENOS

GOVERNAMENTALIZÁVEL?”¹⁷²

Ao longo do presente estudo tem-se vindo a afirmar que algumas das contrariedades apontadas à supremacia funcional parlamentar baseiam-se em argumentos de facto e não de direito, que são reveladoras, não da construção do ordenamento constitucional português, mas de uma prática constitucional aproveitadora dos espaços possíveis de «manipulação» governamental do Parlamento que, em face dessa mesma prática, se assume como instituição «instrumentalizada» pelo Executivo. Reforçando mais uma vez a ideia de que o nosso texto constitucional, pela forma como está construído e de acordo com a vontade expressa pelo legislador constituinte, apresenta o Parlamento como o órgão legislativo supremo, assumindo a sua superioridade funcional, por todas as razões atrás apontadas, propomo-nos agora avaliar as dificuldades que a prática constitucional actual vem provocando a este princípio basilar da nossa Lei Fundamental no que toca à organização e distribuição do poder legislativo. Aos danos apresentados por uma série de factores que serão analisados em seguida apelidamos consequências da **distorção da democracia constitucional**.

1. A subversão do sentido das eleições legislativas

Um primeiro aspecto que provoca esta distorção democrática da Constituição encontramos-lo na **subversão do sentido das eleições legislativas**. Da análise constitucional decorre serem as eleições legislativas, como o próprio nome indica, o espaço eleitoral para a escolha dos deputados da AR, sendo estes as pessoas que, no decorrer da legislatura, terão o poder de criar leis e sobre elas actuar. Porém, ao longo dos últimos anos, a prática tem alterado o comando constitucional. É certo que, de quatro em quatro anos, os cidadãos se dirigem às urnas para determinar a escolha dos seus representantes na AR, exercendo, portanto, o seu direito de voto nas eleições legislativas, mas, tanto a intenção do voto, como a campanha eleitoral e a análise da comunicação social dirigem-se, na realidade, à escolha do Primeiro-Ministro. Observa-se, então, uma subversão do significado das eleições legislativas, dado que, em vez de nos candidatos a deputados da AR, os eleitores votam para escolher o líder do Governo, algo totalmente contrário ao expresso na Constituição. Actualmente já não se escolhem os deputados individualmente considerados, aqueles que nos irão representar durante a legislatura no

¹⁷² Expressão de Paulo Otero no seu artigo *A desconstrução...*, página 624

Parlamento, aqueles que agirão em nosso nome, mas sim quem queremos para nos governar nesses mesmos quatro anos. Em vez de o Governo resultar indirectamente da votação para a escolha dos deputados deriva imediatamente das intenções de voto dos cidadãos eleitores. Com esta alteração prática estamos igualmente perante uma inversão da legitimidade política entre os dois órgãos legislativos uma vez que quem é directa e imediatamente escolhido é o Primeiro-Ministro e não os membros do Parlamento, facto que se afasta por completo do exposto na Constituição.

O referido agrava ainda mais o distanciamento dos cidadãos eleitores dos seus deputados eleitos, o que gerou uma ironia provocatória de PAULO OTERO que questiona se “não será que as eleições parlamentares deveriam ser substituídas pelas eleições por sufrágio directo e universal do Primeiro-Ministro, competindo depois a este e aos restantes líderes partidários mais votados a designação por nomeação dos deputados à Assembleia da República?”¹⁷³ A solução não é obviamente esta, passando antes pela revitalização da instituição parlamentar que será analisada no próximo capítulo. Todavia, uma realidade é hoje incontornável e essa realidade é o elevado grau de legitimidade do Primeiro-Ministro e da sua equipa, o que leva ao nascimento de um conceito paralelo ao “conceito democrático de lei”, o “conceito democrático de decreto-lei”¹⁷⁴. Mas, apesar de toda esta mudança de paradigma, não se pode omitir que a alteração está intimamente conexas com a hoje apelidada crise parlamentar e com as alterações provocadas pelas maiorias parlamentares necessárias e sucessivas.

2. O jogo das maiorias parlamentares e a consequente protecção do Governo

Autores¹⁷⁵ existem que afirmam ter a subversão operada no sentido das eleições legislativas a sua origem com o nascimento das maiorias absolutas, sucessivas e necessárias para a estabilidade governativa, em que o período social-democrata de Cavaco Silva foi determinante. Com esta transformação nascia igualmente a “subalternização da Assembleia da República, pelo menos ao nível da sua imagem perante a opinião pública”¹⁷⁶. O que se passou foi que “perante uma maioria absoluta disciplinada e submissa ao Primeiro-Ministro, a Assembleia da República transformou-se num apêndice

¹⁷³ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 635

¹⁷⁴ Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, páginas 82 e seguintes

¹⁷⁵ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, citando vários autores como Marcelo Rebelo de Sousa, António Barreto, Luís Sá e António Araújo, *ob cit*, página 34

¹⁷⁶ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 34

da competência decisória do Governo”¹⁷⁷, prolongando-se hoje esse mesmo comportamento. Em certa medida, esta revelação denuncia que a tradição parlamentarista não seguiu o seu curso natural uma vez que não amadureceu o suficiente quanto à desejável separação maioria parlamentar/Governo. Desvenda também que a subversão do sentido das eleições legislativas acontece por uma incorrecta concepção do trabalho parlamentar, porque hoje, ao existir uma maioria parlamentar, logo surge a ideia de que o Governo pode e deve «manipular» o Parlamento em nome dos seus interesses e de acordo com as vantagens políticas, e até jurídicas, daí resultantes¹⁷⁸. Daqui se acentua a crescente necessidade de gerar a mudança de mentalidades de modo a que a AR passe efectivamente a representar os interesses dos cidadãos e não os interesses do Executivo, enquanto que ao Governo seria deixado o espaço de representante popular, mas com vista à concretização do seu programa de governo. Procura-se que à AR caiba o papel de consciencializador social do Executivo e de demandante e executante das opções e dos valores dos cidadãos que elegeram os seus deputados, recusando a presença política como subalterna do Executivo, visto que o próprio texto constitucional, na sua construção, prevê a primazia legislativa parlamentar. Trata-se de colocar em prática a letra esquecida ou ignorada da Constituição.

3. A produção legislativa governamental excedente

BLANCO DE MORAIS¹⁷⁹ afirma que a superioridade do Governo, quanto à centralidade do fenómeno legislativo, torna o Parlamento quantitativamente subsidiário. É verdade que o Governo legisla a uma velocidade estonteante - e com muitas derrapagens e capotagens de permeio -, sendo o número de decretos-leis muito superior ao número de leis parlamentares. Mas o elemento quantitativo não parece ser o factor que realmente afecta o primado legislativo parlamentar, até porque quantidade não é sinónimo de qualidade, encontrando-se, sim, o problema de toda esta inflação legislativa governamental na incapacidade de a fiscalização parlamentar acompanhar um tão elevado número de impulsos legislativos do Executivo, o que coloca em causa a efectivação das funções parlamentares¹⁸⁰. Os meios não se apresentam totalmente eficazes para a fiscalização de tanta actividade legislativa, o que acarreta uma incorrecta distribuição de atenção, esforços e meios, conduzindo a uma estagnação do nível de produção legislativa da AR face à falta de tempo e porventura de meios. Agora se compreende que a função fiscalizadora

¹⁷⁷ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 624

¹⁷⁸ «Manipulação» essa visível, e.g., a nível da irracionalização do trabalho parlamentar resultante muitas das vezes do domínio da maioria também sobre a agenda parlamentar.

¹⁷⁹ Carlos Blanco de Moraes, *ob cit*, página 159

¹⁸⁰ Raciocínio paralelo ao de André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 69

tenha crescido em termos superiores à função legislativa, levando certos autores a defender que ao Parlamento apenas deveria caber a função de fiscalização e a função tribunícia¹⁸¹.

4. O Estado de partidos¹⁸²

Actualmente, não raras vezes, em lugar de se caracterizar as relações entre os diferentes centros de poder através do confronto AR/Governo, recorre-se à antinomia Maioria/Oposição¹⁸³. Fruto de uma consciencialização decorrente da subalternização parlamentar, apela-se crescentemente ao conceito de liderança política onde os partidos políticos assumem extrema relevância. Crescentemente tem-se mesmo vindo a verificar um assomar de uma espécie de ditadura dos partidos. Tal fenómeno mantém-se e acentua-se precisamente em virtude de a Constituição o permitir, podendo inclusivamente afirmar-se que o incentiva, já que apenas, através dos partidos políticos, se obtém representação política – monopólio partidário -, o que leva à caracterização da democracia como um “circuito fechado ou [uma] democracia estrangulada”¹⁸⁴. Esse mesmo monopólio partidário apresenta outros aspectos negativos, onde se destaca o favorecimento do distanciamento dos eleitores dos seus deputados e a crescente dificuldade para determinar e acentuar a responsabilização política directa destes últimos. Estes factores negativos descendem da incapacidade de os deputados concretizarem efectivamente a representação dos interesses dos eleitores uma vez que são claros instrumentos dos partidos políticos, sendo a ausência de liberdade na actuação e no sentido de voto denominadores essenciais e determinantes¹⁸⁵.

Toda esta estrutura partidarizada impossibilita, no limite, a concretização da democracia semi-directa, atento que os cidadãos afastam-se do poder e do político, além de que o instrumento referendário não é comumente utilizado, sendo que o seu regime ainda se apresenta insuficiente (talvez intencionalmente) e não existe um direito directo de iniciativa popular legislativa que aproxime o poder dos cidadãos e concomitantemente que aproxime os cidadãos do poder. A construção erguida revela a preferência pelo distanciamento no exercício do poder, como forma de acentuar a relação Maioria/Oposição e produzir o desvirtuamento da supremacia funcional da Assembleia da República, tão inversamente ao desejado pela Lei Fundamental.

¹⁸¹ Cfr. *supra* Cap. II, B – 2.3 e *infra* Cap. III, C - 4

¹⁸² Expressão retirada da obra de André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 22

¹⁸³ E.g. Gomes Canotilho, *ob cit*, página 505 e Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, página 89

¹⁸⁴ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 632

¹⁸⁵ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 634

5. O crescente apelo aos mecanismos informais

A par dos três clássicos poderes apresentados pela doutrina, surge hoje um novo poder, quiçá o mais forte de todos eles, visto, através dele, se fabricar, manipular e desenvolver tanto a consciência social como o relacionamento e actuação de cada um dos restantes poderes. Fala-se do quarto poder, a Comunicação Social.

Ao mencionar-se o crescente apelo aos mecanismos informais, não se pode deixar de fazer sobressair o papel que actualmente a Comunicação Social tem vindo a assumir nos quadrantes político-partidário e governativo. Não é à toa que a imagem política de cada órgão individualmente considerado, além da imagem de cada um dos seus membros, se assume como factor preponderante na sociedade política de hoje.

O crescente apelo aos *media* traduz-se, cada vez mais, no manuseamento e mesmo na manipulação do tratamento dos dados apresentados, fenómeno produzido, quer pela própria comunicação social, como por aqueles que lhos fornecem. Esta crescente “acentuação comunicacional” gera fenómenos como o da política-espectáculo e auxilia o desvirtuamento do próprio órgão parlamentar, quer retirando o seu valor no quadro da função de debate de opiniões quer desnudando os vícios do trabalho parlamentar e dos seus deputados¹⁸⁶, generalizando a precariedade do órgão. Contribui em grande medida para o acentuar da distorção da realidade constitucional e para impregnar activamente a vontade de apagar a supremacia legislativa parlamentar, quando os vícios não serão absolutos e muito menos apenas concentrados no órgão em análise.

¹⁸⁶ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 24

CAPÍTULO III

A NECESSÁRIA REFORMULAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E DA LEI PARLAMENTAR

A. A POSSÍVEL IMATURIDADE DO PARLAMENTO PORTUGUÊS

WALTER C. OPELLO JR, no seu estudo sobre o Parlamento português, afirma surgir a AR como um órgão imaturo já que “o verdadeiro poder de decisão reside noutros órgãos, principalmente no Governo, mas também nas hierarquias dos partidos. A Assembleia é pouco mais do que uma concha oca pela qual têm de passar as elites políticas a fim de

receberem o aval democrático.”¹⁸⁷ As razões apontadas para uma tal classificação do Parlamento português passam pela não satisfação em grau adequado dos elementos de autonomia, complexidade e universalismo. Por um lado, o critério da autonomia não vingaria, dado existir uma dependência excessiva dos partidos políticos, surgindo a AR como um “conselho de conveniências”¹⁸⁸, sendo que a questão da complexidade estaria marcada pelo facto de a organização interna ser afectada pelo confronto entre maiorias e minorias partidárias, não tendendo a apresentar outros elementos relevantes para a sua caracterização interna orgânica e funcional, aspecto este que inevitavelmente se repercutiria negativamente no critério do universalismo, já que o trabalho parlamentar se apresenta constantemente limitado pela obrigatoriedade da disciplina de voto como a marca da fidelidade ao partido.

Esta posição oferece uma visão adolescente e perniciosa do Parlamento português¹⁸⁹, tendo o mérito de trazer à descoberto os vícios e os problemas estruturais. Concordando-se ou não com ela, a verdade é que, no confronto entre a Constituição – que prevê a supremacia funcional da AR – e a prática constitucional – que apresenta uma distorção da democracia constitucional –, se encontram sintomas de uma «doença» que inspira cuidado. Face a esta aparente «doença» parlamentar, cuja etiologia afigura-se descoberta, resta determinar o concreto diagnóstico e tentar estabelecer alguns meios de cura, isto é, a respectiva terapia. O certo é que, enquanto no texto constitucional se visualiza a determinação clara de que, na função legislativa, a AR se caracteriza pela primazia, ocupando o Governo, nos espaços organizacional e funcional antes mencionados, um lugar acessório, na *praxis* constitucional, por variadas razões anteriormente mencionadas, o Governo tomou a dianteira e transformou o Parlamento numa entidade que vagueia ao sabor das necessidades e vontades políticas do Executivo.

B. COMO OS CIDADÃOS VÊM A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A LEI

PARLAMENTAR?

- A SUBALTERNIZAÇÃO COMO ORIGEM DA DEGRADAÇÃO DA IMAGEM

¹⁸⁷ Walter C. Opello Jr., *O Parlamento português: análise organizacional da actividade legislativa* in *Análise Social*, Terceira Série, volume XXIV, 1998, página 148

¹⁸⁸ Walter C. Opello Jr., *loc cit*, página 135

¹⁸⁹ Não sendo de esquecer que é feita por um estudioso norte-americano que tem como parâmetros e base de análise todo um *background* e formação diferentes do português

A subalternização da AR coincide com a origem da degradação da sua imagem aos olhos da sociedade. O ponto de viragem encaixa no período das maiorias absolutas sociais-democratas¹⁹⁰, sendo que, a partir dessa data, os observadores e os críticos, para se referirem ao Parlamento, começam a falar em “subalternização”, “banalização do sentido inerente à prática parlamentar”, “neutralização de muitas das características do processo legislativo que a poderiam tornar num órgão de vigilância, debate e influência” e “lugar de oratória propagandística”¹⁹¹.

Num estudo feito em 2001, mas publicado em Julho de 2002, na obra colectiva “O Parlamento Português: uma reforma necessária”, com base no gráfico de opinião nele inserido, a imagem que a opinião pública tem da AR é caracterizada por “Assim-Assim”¹⁹². Esta representação média, sem gosto, revela, como demonstram os autores, que, apesar de tudo, não se observa uma AR totalmente deslegitimada ou/e desprestigiada aos olhos da sociedade portuguesa¹⁹³, o que permite almejar e parecer possível uma solução de revitalização do seu papel e das suas funções. Mas alguns apontamentos devem ser considerados, como é o caso de as variáveis de posicionamento social e de socialização não terem influência na forma como se encara a AR, tendo antes impacto na opinião pública a atitude pessoal perante a política, i.e., aqueles que mais se interessam pela política mais “desacreditam” no órgão parlamentar¹⁹⁴. Importante é ainda mencionar que no nosso país a imagem do Parlamento está intimamente ligada ao sucesso ou insucesso governativo, verificando-se, assim, para a formação da opinião pública sobre a AR, uma dependência da cor política do Executivo e o grau de satisfação obtido com a política governamental¹⁹⁵. Este último factor revela aquilo que anteriormente foi apontado: a presença nítida da subalternização do órgão parlamentar face ao Governo, o que em muito contribui para o afastamento da construção constitucional da primazia legislativa parlamentar e revela que urge tomar medidas sérias e profundas de revitalização parlamentar para que o fosso entre os cidadãos e o poder político legislativo parlamentar não se aprofunde mais do que hoje é e que seja progressivamente eliminado.

¹⁹⁰ Apresentado por André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 133 e por Lobo Antunes e Braga da Cruz citados por Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, página 92

¹⁹¹ Expressões encontradas em André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, citando vários autores. *Ob cit*, página 133

¹⁹² André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 138

¹⁹³ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 155

¹⁹⁴ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, páginas 151 e 152

¹⁹⁵ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, páginas 152 e 154

Numa ideia, a imagem que os portugueses têm da AR afigura-se a de filho bem comportado do Governo, um órgão que exerceria mais poderes se não fosse tão obediente e dependente da casa paterna. Verificamos que a distorção da democracia constitucional abordada no capítulo anterior está implícita na mente e na percepção dos portugueses, há que procurar revelar aos olhos da opinião pública não prever o texto da Constituição essa relação de dependência, mas sim uma relação de prevalência legislativa do Parlamento em face do Executivo.

C. A CRISE DO PARLAMENTO E DA LEI: DIAGNÓSTICO CONJUNTO E CONJUGÁVEL

Acompanhando a posição portuguesa acerca do Parlamento encontra-se a quase totalidade do mundo democrático, onde os órgãos parlamentares apresentam um nível de descrédito considerável na opinião pública, sendo comum a afirmação de que tanto a instituição parlamentar como o seu acto legislativo se encontram em crise num tempo de recessão política onde os Executivos tentam minar o espaço parlamentar, tornando-o num espaço de recreio governativo. Várias são as causas apontadas para justificar esta dita crise parlamentar, de onde se pode destacar o peso das exigências do Estado Social, a multiplicação dos centros de poder, as insuficiências do Parlamento e as vozes redutoras do seu papel. Qualquer um dos aspectos referidos justificam tanto a mencionada crise do Parlamento como a crise da lei enquanto acto parlamentar. Ao referir-se a abertura de um espaço informe para a AR, afirma-se igualmente a queda do seu acto legislativo, dado serem esses dois elementos que se relacionam e influenciam mutuamente, daí a afirmação de que o diagnóstico é conjunto e conjugável. Analisemos.

1. O peso das exigências do Estado Social

Desde o final da 2ª Grande Guerra Mundial que, ao nascer um Estado participante e activo na sociedade, se vem clamando por uma cada vez melhor construção estatal que auxilie os cidadãos na realização pessoal, colectiva, económica e social das suas necessidades, interesses e desejos. A evolução do chamado Estado Social ao longo dos tempos, se trouxe o apoio necessário que o Estado puramente liberal não conseguia trazer, também acarretou uma série de problemas que, na sociedade evoluída de hoje, se transformaram em problemas que afectam gravemente muitas das áreas actantes, em especial, para o que aqui nos importa, a área político-legislativa. O preço a pagar pela socialização mais

intensa conjugada com o fenómeno globalizador assume-se como um importante foco de «doenças» político-legislativas.

Um dos grandes problemas que em muito contribui para o descrédito legislativo parte do fenómeno da inflação legislativa¹⁹⁶. Um tão grande movimento criador de legislação acaba por desenvolver uma certa inutilidade ou dispensabilidade de muita da actuação normativa existente, já que querer legislar sobre todas as matérias nunca foi a solução dourada para os problemas exigentes que se colocam ao Estado. A par deste efeito, a inflação legislativa trouxe igualmente transitoriedade e insegurança às regulações jurídicas, o que, aliado à má técnica legislativa de muitos dos diplomas, provoca sérios problemas de efectividade e eficácia, o que em muito contribui para o fenómeno da banalização legislativa decorrente em grande medida da “juridificação” de tudo e que coloca em causa a presunção essencial do conhecimento da lei por todos.

A par dos problemas gerados pela inflação legislativa, o domínio crescente do Estado Administrativo¹⁹⁷ também contribui em muito para acelerar os problemas decorrentes do Estado Social para o poder legislativo. Não só se verifica cada vez mais a dependência da Administração para a efectivação dos direitos e interesses, o que levanta problemas de complexidade ainda maiores, como se verifica o aumento da utilização dos instrumentos jurídicos administrativos – acto e contrato administrativos – em número superior à lei, lançando um grau de incomparabilidade de instrumentos e ameaçando o lugar exacto da lei e da função legislativa que, para competir com tal actuação administrativista, acaba por se deixar afectar pelo fenómeno primeiramente mencionado, a inflação legislativa.

Mas talvez o fenómeno mais premente e complexo que surge como decorrência problemática do peso das exigências do Estado Social seja o confronto da sociedade técnica e do desenvolvimento tecnológico numa sociedade de massas¹⁹⁸. O avanço tecnológico elevou o grau de especialização necessário em qualquer área do saber, tal como exige uma maior rapidez e uma maior eficiência e eficácia, fenómenos esses que têm o poder de alterar as questões de representatividade em termos político-legislativos, porquanto aos políticos, interventores desde sempre do processo legislativo, se unem os técnicos, personagens integrantes do moderno sistema legislativo, imprescindíveis face ao elevado grau de sofisticação e tecnicidade necessários a qualquer diploma. A acção

¹⁹⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, página 129 e Clèmerson Clève, *ob cit*, página 51

¹⁹⁷ Clèmerson Clève, *ob cit*, página 52

¹⁹⁸ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 22 e Clèmerson Clève, *ob cit*, páginas 52 e seguintes

integrada destes dois tipos de interventores no processo criativo legislativo resulta num confronto como de titãs, dados os interesses presentes em cada um deles se apresentarem como quase antagónicos. Por um lado, aos políticos/juristas importa a legitimidade da decisão, sendo esse o elemento preponderante de um bom diploma legislativo, sem o qual de pouco serve a regulação nele explícita, por outro, para os tecnocratas, a nova classe legislativa, à semelhança do espírito apresentado por Maquiavel no seu “Príncipe”, o que releva é o resultado atingido, o fim conseguido com o diploma. Igualmente o avanço da tecnologia e das suas exigências afectaram o processo de formulação legislativa da AR, afectando-o e caracterizando-o como um procedimento lento e sem a correcta preparação técnica, ou seja, sem a qualificação tecnicista adequada, atento que o corpo humano ali presente revelava muitas das vezes maiores proximidades com os generalistas do que com os especialistas.

O Estado Social trouxe a modificação da estruturação legislativa e das exigências organizativas para o processo de criação da lei, o que revelou a sua disfuncionalidade face ao que passou a ser exigido e o que representava. Nasce a necessidade de adaptação ao que a sociedade técnica e o desenvolvimento tecnológico exigem, deparamos com uma alteração das circunstâncias que conduzem à actuação legislativa, do que resulta um crescente número de leis - algumas desnecessárias, outras excessivas - e surge-nos o constante conflito com os instrumentos administrativos.

2. A multiplicação dos centros de poder

Outro dos factores que fortemente influenciaram a dita crise parlamentar e da lei foi a multiplicação dos centros de poder onde, face a uma centralização generalizada do espaço de decisão, com a evolução social e do tipo de Estado em questão, tal como das suas exigências, se passa a uma dispersão dos locais onde se decide e onde se exerce o poder. Num quadro de repartição de espaços de poder, não poderia faltar a referência, em termos de centros externos, aos partidos políticos e aos *media*. Qualquer um dos dois novos centros de poder apontados foi já retratado no final do capítulo anterior a propósito da distorção da prática constitucional. Porém convém reafirmar os seus novos papéis determinantes na sociedade de poder e as implicações que têm na esfera legislativa parlamentar. Sugam eles do poder catalizador a sua força energética e consomem-na através do apelo interior à subalternização e dependência do Parlamento face ao Governo. Tratam o órgão parlamentar como centro do poder em vista a fragmentá-lo e utilizá-lo como fonte de alimentação dos vários novos poderes.

Além dos *media* e dos partidos políticos, internamente, a partir dos poderes classicamente apontados como tal, nascem novos focos decisores que, em busca da especialização, adequação, eficiência e eficácia, são criados para colmatar as falhas que o enquadramento clássico produzia face ao novo *saber-estar* social. Em nome da evolução da organização estatal para acompanhar as exigências do mundo global são criados múltiplos pólos decisores que repartem a competência entre si, burocratizando, fragmentando e dificultando a agilização legislativa do Parlamento, atento este apresentar limitações que dificilmente são ultrapassadas sem reformas profundas e revitalizantes.

3. As insuficiências da Assembleia da República

Em face de toda a transformação social e organizacional do Estado e do seu meio envolvente, a actuação e o funcionamento do órgão parlamentar revelou algumas brechas na sua construção que contribuíram igualmente para o aprofundamento da ideia de que a instituição parlamentar e o seu acto legislativo estariam em crise.

O caso mais veementemente apresentado pela doutrina¹⁹⁹ é o da **insuficiência do processo de criação legislativa parlamentar**. Aponta-se a sua indiferenciação, a sua distância, a sua abstracção²⁰⁰, mas o aspecto mais criticado passa verdadeiramente pela sua morosidade. O apelo ao contraditório, ao pluralismo e a todas as virtudes da interacção de ideais e ideias surge, aos olhos de alguns, como o mais maléfico dos aspectos parlamentares porquanto não dá espaço a que a celeridade tão desejada num processo criador de leis aconteça como se dá no plano legislativo do Executivo. Porém, não convém resistir ao facto de que a dita lentidão do processo legislativo apresenta as suas virtudes²⁰¹. Vantagens como a maior ponderação das opções tomadas favorece o procedimento legislativo parlamentar, devendo existir a consciência de que não é possível exercer o pluralismo legislativo na feitura da lei sem tempo para o confronto e de que a rapidez imperiosamente exigida não pode ter como preço desvirtuar por completo a necessidade da ponderação. Não se está perante uma actividade inocente e sem qualquer impacto social, está-se antes perante uma actividade legislativa, actividade essa que afecta directamente a esfera jurídica dos cidadãos.

¹⁹⁹ E.g., Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 79

²⁰⁰ Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 45

²⁰¹ Cfr. *supra* Cap. II, B – 2.2

A par da dita insuficiência do processo parlamentar, resulta a crítica de que a **lei surge como produto da vontade política em detrimento da vontade geral**²⁰². Esta afirmação é feita porque a aprovação de um acto legislativo parlamentar surgiria como imposição de uma maioria parlamentar, não sendo mais do que isso, um mero reflexo numérico de alguns que representariam parte da sociedade. Se é verdade poder afirmar-se estar a actividade legislativa cada vez mais politizada, já não me parece ser admissível defender, visto apenas se aprovar uma lei por maioria e não por consenso, que esse seja argumento suficiente para revelar uma substituição da vontade geral pela vontade política no seio do Parlamento, já que, dessa forma, se estaria a contrariar a própria essência do sistema democrático que pode realmente não ser o ideal, mas é o melhor – ou, numa visão pessimista, o menos mau - de entre todos os outros que se conhece. Pode-se sim dizer estar-se perante uma crescente politização e actuação de *lobbies* políticos na formação do acto legislativo parlamentar, mas ainda assim há que atender que, como afirma NICOS POULANTZAS, a lei gerada no Parlamento terá sempre implícita “uma condensação material de uma relação de forças entre classes e fracções de classes”²⁰³, considerando que o próprio procedimento parlamentar a isso obriga e mais não seja porque a expectativa e o impacto obtidos pela maioria sofreu um golpe de rejeição ou não aceitação explícita por parte da minoria.

Outro dos reparos desferidos no Parlamento pela doutrina é a **inexistência de estruturas técnicas e especializadas**²⁰⁴, o que levaria a que muitas das vezes na discussão parlamentar prevalecesse o debate político em vez do debate jurídico. Precisamente por se caracterizar como um órgão com conhecimentos generalistas, em detrimento dos especializados, e de ser marcado pela falta de multiplicidade de instrumentos, recursos e procedimentos (o que limita a flexibilidade), aliado à dificuldade de adaptabilidade, tudo isso contribui para a inexistência de especialização e qualificação técnicas desejadas, aliás, como atrás foi referido.

Contudo, maior problematização pode ser gerada ao infligir-se a censura da **falta de informação** por comparação com os dados disponíveis para o Executivo. O acesso privilegiado do Governo à informação social, política, técnica, económica, etc. em nada se compara com a disponibilizada para o Parlamento. A informação a que a AR tem acesso não se concretiza com a proximidade, profundidade e exactidão ou com o conhecimento de causa como ocorre no âmbito governamental. E tudo isto com a agravante de, apesar de

²⁰² Clèmerson Clève, *ob cit*, página 50 nota (13)

²⁰³ Citado por Clèmerson Clève, *ob cit*, página 50 nota (13)

²⁰⁴ Põe exemplo, Paulo Otero, *O desenvolvimento...*, página 79 e Jorge Reis Novais, *ob cit*, página 45

existirem mecanismos constitucionais – como, por exemplo, os estabelecidos nos artigos 114º, nº 3 e o 156º, alíneas d) e e) da CRP – que procuram colmatar essa falha, tal não acontecer. O facto é que a não disponibilização de informação no grau e na profundidade da detida pelo Governo cria um vácuo difícil de ultrapassar uma vez que a proximidade e a especialização dos casos reais para os quais se procura dar solução legislativa permanece deficitária quando tratada parlamentarmente.

Um aspecto ainda indicado como impregnador de problemas para o Parlamento, contribuindo para a apontada insuficiência da AR, é uma curiosa interpretação do âmbito oferecido ao Parlamento para autorizar o Governo a legislar no seu espaço reservado, tomando esse “aval” parlamentar como um **espaço de não decisão das maiorias parlamentares**, como refere PEDRO COUTINHO MAGALHÃES²⁰⁵. Diz-nos este autor que a constante utilização das autorizações legislativas conduz a um não respeito dos critérios que justificam a incapacidade e a necessidade parlamentares para que se opere tal autorização, o que leva a que a AR “em situações de maioria absoluta parlamentar, legisla para não legislar”²⁰⁶. Este sintoma é ainda agravado com a questão da determinação da agenda parlamentar pela conferência de líderes. Sendo esta organizada proporcionalmente, de acordo com a organização do hemiciclo, não se pode deixar de notar que tal fundamento retira poderes à oposição, levando a que vários projectos de lei não sejam apresentados, porquanto acontece uma clara «manipulação» da maioria no que é discutido, no *timing* dessa discussão e na sua aprovação²⁰⁷.

4. As vozes redutoras do seu papel

Já anteriormente abordada foi a posição daqueles autores que defendem a redução do papel e das funções parlamentares²⁰⁸ e há que integrá-la no grupo de razões que aprofundaram a chamada crise do Parlamento e da lei. Estas são vozes que pretendem a redução das funções do órgão parlamentar à função de controlo e à função de discussão e debate políticos. Estas seriam as únicas funções adequadas e úteis para os Parlamentos. Tal defendia já STUART MILL com a sua visão redutora do Parlamento, podendo ser talvez considerado como o pai do “reducionismo parlamentar” e acabam por a defender todos os autores que adoptam a preponderância funcional do Governo, visto a um Governo forte corresponder uma AR política que apenas define as opções funcionais e principais. Esta é

²⁰⁵ Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, páginas 105 e seguintes

²⁰⁶ Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, página 109

²⁰⁷ Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, página 105

²⁰⁸ Ver *supra* Cap. II, B – 2.3 e C - 3

uma visão que vai de encontro à concepção dos órgãos parlamentar e executivo na época do Estado Novo. Para Oliveira Salazar, a boa organização política assentaria num Governo forte e numa Assembleia meramente política que transferiria os poderes legislativos para o Governo. Autores, como PAULO OTERO²⁰⁹, defendem permanecer ainda hoje essa visão, afirmando daí a maior proximidade da actual Constituição com a Constituição de 1933 (considerada antiparlamentar) do que com as constituições liberais parlamentaristas. Estando assente que não se concorda com a ideia de continuidade constitucional do período do Estado Novo²¹⁰, admite-se, sim, que as vozes redutoras também tiveram a sua participação activa no despoletar e no crescer do fenómeno da crise da lei e do Parlamento.

Com todo este adensar de causas verifica-se não se encontrar a saúde do Parlamento e do seu acto legislativo nos seus melhores dias, sendo que a observação atenta dos exames médicos revelam sintomas de mal-estar agudo que têm e devem ser medicamentados sob pena de se perder a concretização dos comandos constitucionais. Afirma-se uma «doença» atípica caracterizada por o texto constitucional apresentar determinada construção, construção essa não acompanhada pela prática e agravada por uma série de factores externos avulsos que resultam num diagnóstico reservado e de não fácil tratamento.

D. A REVITALIZAÇÃO DO ÓRGÃO PARLAMENTAR E DO SEU ACTO LEGISLATIVO: A TENTATIVA DE “CURA”

1. A visão maximizadora das funções parlamentares e a sua adaptação a um novo quadro organizacional

Em detrimento da visão redutora das funções parlamentares, parece ser adequada, como forma de revitalizar a AR, a adopção de uma visão maximizadora dessas mesmas funções. Uma tal orientação levaria à percepção de que o que está em causa não é o órgão parlamentar em si, nem o seu acto legislativo, mas sim um certo tipo de configuração de Parlamento e de lei²¹¹. Trata-se no fundo de apontar que **o que está em crise não é o Parlamento nem a lei, mas sim um certo tipo de lei e de Parlamento**. Tal como as mentalidades, com o avanço do tempo, a estrutura parlamentar tem de se adaptar, renovar e reciclar funções, hábitos e actuações. Mas neste processo de renovação não se pode

²⁰⁹ Paulo Otero, *A desconstrução...*, página 622 e 623

²¹⁰ Cfr. *supra* Cap. II, B - 1

²¹¹ Clémerson Clève, *ob cit*, páginas 57 e 58

esquecer que “**o legislativo não pode nem deve abdicar da função legiferante**”²¹², a AR deve continuar a legislar e a controlar porque, se não legisla, não fiscaliza nem controla, porque a “a[c]tividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar”²¹³. Enfatiza-se a ideia de que, apesar de a função legislativa dever ser descentralizada e entregue também ao Governo, a AR jamais poderá deixar de ter a importância central, uma vez que é o órgão legislativo primeiro e a actividade legislativa surge como um antecedente para as funções de controlo e fiscalização.

Quanto à dita “função tribúncia”²¹⁴, há que atender que, pelo processo de democratização, foi o órgão parlamentar transformado, sendo que passou de local de identidade ideológica a lugar de debate marcado pela diversidade ideológica acerca do Direito e do Estado²¹⁵ e que, não obstante o forte papel dos *media* na desconstrução desta função, ela mantém – e deve continuar a manter – o seu carácter necessário e actual em nome do pluralismo e da optimização legislativa. A AR passa a assumir o papel de **centro de influências** como decorrência da acção preventiva de BLONDEL²¹⁶. Encaixa toda a remodelação na ideia de PIERRE AVRIL: as funções legislativa e de controlo devem fundir-se, passando a legislação “a ser um dos meios através dos quais se exerce o controle”²¹⁷. A lei parlamentar não só regularia como controlaria. É um símbolo da optimização legislativa e reflexo da maximização funcional parlamentar desejada como o primeiro passo em direcção à revitalização da AR. Não se desprendendo da lógica organizacional política Maioria/Oposição, adapta-se esta nova forma aos objectivos constitucionais, onde também devem ocupar lugar de destaque as iniciativas parlamentares da oposição, exercendo esta cada vez maior resistência racional, diferenciando-se do Governo, bem como exercendo o controlo positivo, determinando a agenda política e pressionando a maioria²¹⁸. Através destes embates e pressões, a relação Maioria/Oposição revitalizar-se-ia e daria espaço para se iniciar a reciclagem da mentalidade parlamentar e dos seus instrumentos, criando a disposição para um processo prático de conquista da independência parlamentar, bem tão sublinhado e desejado pelo texto constitucional.

No que se refere especificamente ao acto legislativo, à lei, não se pode fechar os olhos a que o avanço dos tempos, as mudanças operadas e as novas exigências nascidas fizeram

²¹² Clémerson Clève, *ob cit*, página 53

²¹³ Carlos Roberto de Siqueira citado por Clémerson Clève, *ob cit*, página 53

²¹⁴ Expressão encontrada na obra de André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 24

²¹⁵ Clémerson Clève, *ob cit*, páginas 48 e 49

²¹⁶ Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, páginas 90 e 91

²¹⁷ Citado por Pedro Coutinho Magalhães, *loc cit*, página 91

²¹⁸ Clémerson Clève, *ob cit*, página 91

transferir a vertente garantística para a Lei Fundamental e para os órgãos de justiça constitucional, sendo necessário encontrar-lhe um novo espaço que passa naturalmente pela convivência entre a lei-garantia e a lei-instrumento²¹⁹. Trata-se, no fundo, de admitir que o conceito de lei - que os novos tempos exigem - é adaptável e centra-se tanto na lei-clássica quanto na lei-medida, que deixa de ser um aspecto ocioso, raro ou excepcional para tomar o seu lugar devido no corpo legislativo.

2. Medidas de reformulação

No projecto de lei nº 227/VIII/I²²⁰ sobre medidas de modernização dos serviços da Assembleia da República e novos meios de comunicação entre os deputados e os cidadãos, deixa-se, bem claro, que urge criar “novas formas de autonomia, flexibilização de procedimentos, mais eficazes instrumentos de cooperação com entidades externas, quer públicas, quer privadas, e um significativo reforço da inserção internacional das instituições nacionais no contexto decorrente da construção europeia”. Ambiciona-se reformular o “ambiente tecnológico em que se processa o trabalho parlamentar, propiciando novíssimos e poderosos instrumentos de acesso à informação à escala global, novas formas de contacto entre cidadãos e os seus representantes e modalidades antes impensáveis de cooperação interparlamentar.”

Com estas ambições mostra-se de extrema relevância determinar os pontos-chave para que se proceda efectivamente a uma revitalização profunda da AR, conduzindo-a à cura da esquizofrenia de que padece. Procura-se apontar os aspectos nevrálgicos através dos quais se pensa encontrar a solução da reformulação parlamentar. Mediante a sua acção, conseguir-se-ia a reciclagem parlamentar contribuindo para a aproximação dos cidadãos do poder políticos e vice-versa, bem como se restabeleceria, no quadro da prática constitucional, o espaço devido ao Parlamento e que antes da subalternização da sua imagem público-política tendia a existir, a qual ainda hoje se encontra consagrada no nosso texto constitucional.

2.1. O papel essencial das Comissões Parlamentares

²¹⁹ Clémerson Clève, *ob cit*, em especial, páginas 55 e 60

²²⁰ Este projecto, publicado no Diário da Assembleia da República IIª Série- A, nº 48, de 12 de Junho de 2000, caducou em 4 de Abril de 2002, em virtude da mudança de poder. Posteriormente, sobre a organização e funcionamento dos serviços da Assembleia da República, foi publicada a Lei nº 28/2003, de 30 de Julho – com origem no projecto de lei nº 243/IX/I (*in* Diário da Assembleia da República IIª Série- A, nº 73, de 1 de Março de 2003) - modificando a Lei nº 77/88, de 1 de Julho (LOFAR), com as alterações introduzidas pela Lei nº 59/93, de 17 de Agosto

Um dos aspectos fulcrais num processo de revitalização interior da AR encontra o seu âmago no possível papel a desempenhar pelas Comissões Parlamentares. Estas assumem-se como um espaço privilegiado de conhecimento e capacidades técnicas onde se possibilita, com maior alcance, o melhor aproveitamento das informações proporcionadas pelos quadros técnicos, decorrentes, em muitos dos casos, do apoio directo de especialistas. Nas Comissões Parlamentares, o jogo político é atenuado e abrem-se portas à melhor qualidade legislativa dos diplomas²²¹. Por todas estas qualidades e porque, desse modo, essas Comissões têm a capacidade de minorar as críticas apontadas à organização e ao método de funcionamento parlamentar, por oposição ao Executivo, o caminho ideal em direcção à revitalização da AR passará por uma valorização da sua actividade através das Comissões Parlamentares, em detrimento do Plenário.

O reforço apontado poderia passar pela intensificação da sua regulamentação, pelo aumento das suas competências e pela maior facilitação da recolha de informação para seu proveito²²². O objectivo seria dignificar a AR e aperfeiçoar a actividade legislativa através do reforço da legitimidade e da eficácia mediante braços diferentes de um mesmo corpo parlamentar: o valor legitimidade permaneceria assegurado na representatividade do plenário, exercendo este a função legitimadora, sendo a concretização do valor eficácia, enquanto bem tão procurado como pedra filosofal parlamentar, entregue às comissões especializadas, incorporando estas um verdadeiro espaço de criação legislativa e, assim, desempenhando a função legislativa propriamente dita. Através desta repartição de funções, otimizar-se-ia o funcionamento parlamentar e estariam sempre salvaguardados os valores que alimentam a supremacia funcional da AR na nossa Constituição, uma vez que o debate, a racionalização, a ponderação e a construção legislativa pluralista, entre tantos outros valores, estariam sempre presentes. As Comissões Parlamentares albergam no seu seio um mini-plenário, com todas as vantagens daí decorrentes, já que, não só permitem um trabalho de criação e de controlo mais célere, como apresentam a qualificação técnica e especializada que o plenário não apresenta, aliados à presença plural dos representantes da sociedade, factores de extrema importância na recuperação dogmática funcional da AR. Por tudo isto parecem ser as Comissões Parlamentares uma via primordial na revitalização da instituição parlamentar e do seu acto legislativo.

2.2. O rejuvenescimento da função e do papel do Deputado

²²¹ Ideias paralelas às apontadas por Rogério Soares, *loc cit*, página 444

²²² André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, páginas 54 e seguintes

Outro dos vértices fundamentais do processo de revitalização parlamentar encontra-se na necessidade de reformular a mentalidade, o papel e a imagem dos Deputados.

Enquanto seus representantes, um dos factores preponderantes será a sua aproximação dos eleitores. Dessa forma, far-se-ia estes aproximarem-se igualmente do poder político, em especial do seu espaço privilegiado de acção, o Parlamento. Através deste processo de aproximação, encontra-se a fórmula para a auto-responsabilização e consciencialização dos problemas e das correspondentes soluções eficazes. Não só se permite o conhecimento efectivo das necessidades e anseios da população, como se favorece a criação, na esfera jurídica e pessoal do Deputado, de uma responsabilização própria do cargo desempenhado. Com esta aproximação dos cidadãos obter-se-ia ainda a renovação da relação de confiança, restituindo a fidúcia a uma relação que hoje precariamente se desenvolve na base do desprendimento, senão da desconfiança. É evidente que apostar na revitalização da relação Deputado/Cidadão terá de ser feito com prudência, dado naquela relação habitarem alguns perigos que devem ser atenuados, sob pena de se inverter a realidade de modo indesejado. Como nos dizem ANDRÉ FREIRE, ANTÓNIO ARAÚJO, CRISTINA LESTON-BANDEIRA, MARINA COSTA LOBO E PEDRO MAGALHÃES²²³, a aproximação deve ser cautelosa de modo a não despoletar fenómenos fora dos limites máximos de competição intrapartidária, da atenuação da responsabilidade dos partidos e, principalmente, da emergência acrescida de *lobbies* e localismos limitativos da verdadeira e correcta ambição parlamentar.

Procura-se que a aproximação potencie as suas virtudes e não os seus malefícios e, assim, caberá ao Deputado o papel principal na actuação reformuladora, para o qual assume espaço igualmente preponderante a mudança de mentalidade. Este factor representa, talvez, o passo mais necessário a ser dado pelos eleitos democraticamente para representarem os cidadãos na AR. Através desta mudança de mentalidade vai-se insuflar o Parlamento com novo ar e realmente estabelecer um ponto de partida para a sua revitalização. A imagem dos seus Deputados não é, hoje em dia, a melhor, tal como está comprovado, através dos dados abordados anteriormente, decorrendo, em grande parte da não optimização do trabalho dos deputados, os problemas e as falhas no funcionamento parlamentar. Com o processo de mudança de mentalidades, procura-se enfatizar a ideia de que o trabalho parlamentar realizado pelos Deputados deve ser efectivamente encarado como uma prioridade indispensável e de que se deve caminhar na direcção de sobrepor à

²²³ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 155

cor partidária os interesses dos cidadãos que os elegeram, deixando assim de actuar como meros representantes partidários, quiçá marionetas da maioria governamental. Não se pode esquecer representarem os Deputados, não os partidos políticos em que estão filiados ou em cujas as listas concorreram, mas sim todo o País, todos os cidadãos portugueses (artigos 147º e 152º, nº 2 da CRP). Um exemplo desta renovação deveria acontecer nas comissões de inquérito onde tem de haver efectivamente um autocontrolo e uma consciencialização da sua natureza parajudicial e não política, como actualmente parece contaminar o seu espírito e a sua ocorrência²²⁴.

Todos estes factores fazem repensar as vantagens da liberdade de voto através da quebra da disciplina partidária, que, apesar dos seus riscos, assume-se como uma importante medida em direcção ao correcto estruturar parlamentar.

Há que criar a consciência de que ser Deputado é um trabalho e uma posição muito mais para além da representação partidária. Uma vez chegados a esta premissa, um importante passo terá sido dado na direcção do amadurecimento parlamentar e, portanto, da libertação do mito moderno, criado sem qualquer base constitucional, da subalternização da AR face ao Governo.

2.3. A reconstrução interna

Se as Comissões Parlamentares assumem um papel essencial na revitalização da AR, em parceria com a renovação do papel de Deputado, não se pode descurar afirmar que a reestruturação interna do órgão parlamentar assume também um não secundário papel no processo de reconstrução da Assembleia.

A optimização interna surge como uma importante medida para a reciclagem da AR. Contribuirá para a acentuação da sua representatividade, especialização e celeridade. Através dela, poderão ser colmatadas as falhas de informação, de qualificação técnica do plenário e a morosidade do procedimento parlamentar. Um bom exemplo será a efectivação de apoio de serviços auxiliares como o Centro de Estudos Parlamentares²²⁵, essencial como local de pesquisa, criatividade, inovação e dinamismo. Através dele poder-se-ia não só melhorar a técnica legislativa como acentuar o grau de correcção, tecnicidade

²²⁴ André Freire, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, *ob cit*, página 46

²²⁵ Constante do artigo 28º da Lei nº 77/88, passou a denominar-se Gabinete de Estudos Parlamentares pela Lei nº 59/93 (artigo 26º LOFAR), não sendo referido na Lei nº 28/03, apesar de, em virtude do artigo 3º, nº 1 desta lei, poder vir a ser criado por resolução da Assembleia da República, dando-se, assim, vida a uma unidade orgânica que, segundo se julga, nunca concretizou a sua existência

e oportunidade para os diplomas parlamentares. Dotar a AR de meios internos de pesquisa, criação e interacção surge como o passo indispensável para enquadrar uma revitalização de sucesso.

Neste âmbito de apoio de estudo, pesquisa e apelo ao tratamento científico dos dados, pode igualmente apontar-se o recurso frequente à consultoria externa, tomada como um sinal de objectivização e desprendimento político. Através deste mecanismo é enriquecido, naturalmente, o trabalho parlamentar, dotando-o de um grau de complexidade, efectividade, proximidade e realismo nunca antes experimentado. A interactividade e a transparência assumiriam o seu papel essencial e determinante no trabalho parlamentar, dotando-o das armas necessárias para combater na batalha da concretização da Democracia.

PALAVRAS FINAIS

Após um percurso onde se procurou demonstrar a supremacia funcional da Assembleia da República e revelar que do artigo 112º, nº2 da CRP e de tantos outros ditames constitucionais resulta a primazia legislativa parlamentar como uma realidade constitucional, resta-nos apresentar as conclusões retiradas ao longo deste nosso percurso.

1. Não há na nossa Constituição a apresentação de um critério específico de delimitação entre a função legislativa e a função executiva, mas o certo é existir um espaço de reserva legislativa parlamentar, acompanhado de uma reserva de Constituição quanto à competência, forma e força de lei, sendo a força de lei, o valor de lei e a forma de lei elementos caracterizadores do acto legislativo;
2. Num quadro organizacional como o da interdependência de poderes, exige-se que a função legislativa surja como uma função partilhada e não exclusiva de um órgão. Essa é uma exigência directa da vertente racionalizadora do princípio da interdependência de poderes;
3. No âmbito legislativo português, o artigo 112º, nº 2 da CRP apresenta o princípio da tendencial paridade ou igualdade entre as leis e os decretos-leis, apelando a conceitos de hierarquia e de parametricidade directiva ou superioridade funcional;
4. Do artigo 112º, nº 2 da CRP ressalta que a lei e o decreto-lei partilham a mesma hierarquia formal, sendo que, em termos materiais, se dá espaço para a superioridade legislativa parlamentar;
5. Uma correcta colocação do problema da demonstração da Assembleia da República (AR) como o órgão legislativo por excelência passa pela afirmação de a função legislativa em Portugal ser partilhada entre a AR e o Governo;
6. Ao contrário de outras Constituições democráticas do pós-guerra, a CRP atribuiu poderes legislativos autónomos ao Executivo. Essa atribuição parte da percepção da necessidade de o Governo ter poderes legislativos;
7. A necessidade de o Executivo ter poderes legislativos baseia-se, por um lado, na decorrência de o modelo democrático assentar numa estrutura dualista quanto à atribuição de poder normativo bem como nas próprias exigências do Estado Social de

Direito e, por outro, nas imposições do princípio da separação de poderes devidamente entendido assim como no valor da tradição;

8. Porém, a afirmação da necessidade de o Governo ter poderes legislativos e de se lhe atribuir autonomamente esses mesmos poderes, não afasta que a função legislativa assuma um papel secundário na construção do poder executivo, já que ela surge como função acessória das funções política e administrativa, essas sim funções principais do Governo;

9. Acresce que, em termos de *dever ser* democrático, é ao Parlamento e ao seu acto legislativo que cabe a supremacia funcional legislativa;

10. Classicamente são apontados, como fundamentos essenciais determinantes da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar, a legitimidade democrática directa, a racionalização e a adequação;

11. Na perspectiva dos critérios clássicos, a ponderação, a função desempenhada pelos mecanismos de controlo e fiscalização parlamentares, bem como a dimensão emblemática e a própria intenção da Assembleia Constituinte apontam para a supremacia funcional parlamentar;

12. Com base em todos os fundamentos anteriormente apontados, recusa-se peremptoriamente quer a ideia de continuidade do espírito constitucional de 1933 quer a ideia de que à AR apenas caberia um papel de órgão político de debate e fiscalização;

13. Se, em termos de *dever ser* democrático e com base nos princípios da construção do ordenamento constitucional português, se retira a supremacia funcional do Parlamento e do seu acto legislativo, também se encontram no texto constitucional reflexos concretos que indiciam e espelham essa mesma conclusão;

14. O espaço de reserva alargado da AR surge como um importante reflexo dessa sua supremacia funcional. O princípio da reserva de lei assegura espaço próprio à AR em matérias privilegiadas e essenciais à concretização do Estado de Direito Democrático, tal como deixa antever uma ligação à teoria do núcleo essencial do princípio da separação de poderes, actuando este como elemento protector do espaço exclusivo de apreciação parlamentar;

15. A iniciativa genérica parlamentar surge como poder exclusivo do Parlamento, não tendo correspondente no seio da esfera jurídica do Executivo. Com abrangência lata, a ela é associada a teoria dos níveis de densificação legislativa que aponta para uma capacidade de o Parlamento, fora apenas do âmbito de reserva do Governo, legislar sobre toda a regulação jurídica de determinada questão. A limitação da iniciativa genérica prende-se, desse modo, apenas com o espaço de organização e funcionamento do Governo e quanto a matérias orçamentais ou/e que provoquem uma diminuição das receitas ou um aumento das despesas. Quanto aos níveis de densificação legislativa, existe apenas limitação quando a AR, em sede de competência concorrente, optar por legislar unicamente as bases gerais, sendo que, num plano de optimização legislativa e de acordo com o princípio da repartição de tarefas, deverá, nesse caso, caber ao Governo o desenvolvimento dessas bases gerais.

Com esta argumentação compreende-se que não se defende nem a criação de uma reserva acrescida para o Executivo, nem para a AR, apela-se antes à racionalização enquanto concretização do princípio da interdependência;

16. Outro dos reflexos da supremacia funcional da AR e da lei encontra-se no valor intrínseco do acto legislativo parlamentar, já que é a AR o local privilegiado para a aprovação de leis-chave, como a lei de revisão constitucional e a lei do orçamento. Acresce ainda o Governo frequentemente recorrer ao Parlamento para aprovar leis, tendo em vista tanto os *outputs* políticos obtidos com essa atitude como a possibilidade de ultrapassar o veto presidencial, quer político, quer jurídico, através da possibilidade de confirmação do diploma. Por aqui se vê ser o veto presidencial para a AR meramente suspensivo, coisa que não se passa com o Executivo;

17. A apreciação parlamentar, enquanto instituto de fiscalização da actividade legislativa do Governo, apresenta-se igualmente, como um importante reflexo da supremacia funcional da AR. Através dessa apreciação, pode o órgão parlamentar, face a todos os decretos-leis, apenas com a excepção dos reguladores da organização e funcionamento do Governo, fazer cessar a sua vigência, introduzir alterações ou, se forem decretos-leis autorizados, suspender a respectiva vigência. Surge como um instrumento constitucional que permite à AR tornar os decretos-leis pendentes de condição resolutiva, devendo inclusivamente considerar-se incluído no seu escopo de acção os decretos-leis que, não obstante a forma legislativa, tenham conteúdo administrativo – com a ressalva de impossibilidade de praticar emendas – e aqueles diplomas que, apesar de forma regulamentar, apresentam um conteúdo claramente legislativo;

18. A par de todos os argumentos já invocados, junta-se ainda o valor reforçado de leis parlamentares. Entendido como um bloco de legalidade que deve ser respeitado pelos outros actos legislativo, o certo é que apenas a certas leis parlamentares oferece a Constituição o valor reforçado, caracterizado pela superioridade hierárquica que necessariamente tem de contaminar a regra da paridade ou igualdade entre a lei e o decreto-lei;

19. Até mesmo, no âmbito da cortesia constitucional entre órgãos, se afirma a superioridade funcional da AR e do seu acto legislativo, como apela uma resolução parlamentar de 1977 ao dispor da conveniência de o Governo não legislar sobre matérias objecto de projectos ou propostas de lei na AR;

20. Finalmente, não pode deixar de se contabilizar como reflexo indirecto da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar a influência que certos poderes políticos parlamentares sobre o Governo podem ter na tomada de decisões legislativas por este último;

21. Em face de todos os fundamentos, manifestações e reflexos da supremacia funcional, não deve restar dúvidas quanto à afirmação de que a CRP estabelece uma preferência jurídico-constitucional da vontade demonstrada pela AR em detrimento da revelada pelo Governo, enquanto órgão legislador, e, com essa afirmação, abre portas para a admissão do princípio da primazia da AR e da lei parlamentar;

22. Com base na argumentação expendida, cabe refutar a posição doutrinal que aponta para o primado legislativo da AR e da lei parlamentar como um dogma que deve ser combatido visto que a lógica constitucional afirmaria a preponderância funcional do Governo;

23. Recusa-se a argumentação segundo a qual a circunstância de o Governo ser chamado autonomamente à função legislativa seria indiciadora da sua preeminência - porque autonomia não é sinónimo de primado - , tal como se recusa a afirmação de o espaço de exclusividade legislativa ser suficiente para afastar o domínio funcional parlamentar. Não só o espaço de reserva do Executivo é muitíssimo limitado - nele cabendo apenas a sua organização e funcionamento - mas também qualitativamente não tem termos de comparação com o espaço dedicado ao Parlamento, uma vez que não se prende com

matérias essenciais à concretização do Estado Social de Direito nem tem impacto directo ou imediato na esfera jurídica dos cidadãos. E inclusivamente, quanto à especialidade das matérias financeiras, há a notar que, por uma questão de repartição de tarefas e de lógica, faz todo o sentido caber ao Governo despoletar o seu procedimento legislativo, mas não convém esquecer incumbir a aprovação à AR, quando matérias de tão grande relevância poderiam muito bem corresponder a uma competência de aprovação governamental e não o foram. Com toda a construção infirmada, compreende-se agora igualmente não haver espaço para uma reserva alargada de Governo, de acordo com o artigo 198º, nº 1 alínea c) da CRP, dado o verdadeiro significado dessa alínea ser o de salvaguardar, por razões de repartição de tarefas, a possibilidade de o Governo desenvolver as bases gerais, em matéria concorrente, no caso de a AR apenas optar por legislar desse modo;

24. Apontar a insuficiência da apreciação parlamentar dos actos legislativos também não convence. Apesar de a autoria governamental do diploma permanecer intacta e não obstante as sucessivas revisões constitucionais terem vindo a afinar o instituto, não se pode negar que ele tem alcance sobre todos os decretos-leis, com limitações muito reduzidas, mantendo-se a essência dos correspondentes poderes, além de que o sentido de toda a sua afinação ao longo das revisões constitucionais não foi outro que o de lhe retirar o seu carácter anteriormente demasiado obstruente. Não sendo igualmente de olvidar que representa um importante meio de exercício do direito à oposição e de autonomia parlamentar;

25. Nega-se também a viabilidade da argumentação de que a dependência da AR em face do Governo no que toca às convenções internacionais tenha algum impacto erosivo na supremacia funcional da AR, dado que se trata de um tema colocado no domínio político e não legislativo, além de que a reserva de lei parlamentar é respeitada em todo esse procedimento;

26. Afirmar-se que a referenda ministerial, por conduzir à inexistência do diploma parlamentar, pela sua falta ou recusa, destronaria a AR e o seu acto legislativo de um espaço de primazia não se apresenta procedente, uma vez que a referenda ministerial encontra-se centrada no âmbito das relações Governo/Presidente da República (PR) e não Governo/AR, além de que será unânime a defesa de a recusa jurídica da referenda apenas ser possível no caso de inconstitucionalidade do acto de promulgação ou do acto promulgado. Daqui se retira ser a referenda ministerial um acto politicamente vinculado e, como instrumento garantístico, não poder obstruir o processo democrático;

27. Não vinga apelar-se ao poder dos regulamentos independentes, uma vez que eles não fazem sentido num sistema que concede poderes legislativos autónomos ao Governo e em que o texto constitucional estabelece a regra da *interpositio legislatoris*;

28. Nem a introdução do referendo e da sua regulação limitam a força primeira da AR, já que as matérias mais relevantes ficam fora da possibilidade de utilização do mecanismo, além de que a reserva de lei fica salvaguardada de intromissões governativas em termos de iniciativa, não havendo a possibilidade de sub-rogação do eleitorado aos órgãos de soberania;

29. A doutrina que procura defender a preponderância funcional do Governo sofre ainda a improcedência quanto aos seus argumentos tautológicos, como o princípio da igualdade entre lei e decreto-lei – não se prova com o que deve ser provado – e os argumentos de natureza fáctica da subversão do significado das eleições legislativas associada à subalternização da AR;

30. Problema efectivo para a supremacia funcional parlamentar é mesmo o *deficit* comunitário. Porque quem tem o poder de representar Portugal na União Europeia é o Governo e não o Parlamento, ficando prejudicada a posição deste último. Por isso mesmo, tanto as revisões constitucionais como a doutrina têm procurado apresentar soluções viáveis para minorar o impacto negativo do processo de integração europeia na supremacia funcional da AR e do seu acto legislativo;

31. Mas, tendo-se demonstrado a presença clara da supremacia funcional da AR e da lei parlamentar, cabe questionar se, em nome da realidade da dogmática constitucional, não poderá fazer sentido inverter a regra presente no artigo 112º, nº 2 da CRP;

32. Apesar de o ordenamento constitucional consagrar o primado legislativo parlamentar, importa aceitar que a prática produz uma distorção da democracia constitucional;

33. Essa distorção da democracia constitucional encontra os seus expoentes na subversão do sentido das eleições legislativas – que surgem como o tempo da escolha do Primeiro-Ministro e não dos Deputados à AR –, na actuação das maiorias parlamentares e consequente protecção do Governo – apresentada no sentido da subalternização parlamentar –, na produção legislativa governamental excedente – criando um fenómeno

de subsidiariedade quantitativa e graves problemas de insuficiência dos mecanismos de fiscalização -, no Estado de partidos - que apaga a relação AR/Governo e faz nascer a relação Maioria/Oposição - e finalmente no crescente apelo aos mecanismos informais;

34. Porque a distorção da democracia constitucional em muito contribui para uma possível imaturidade parlamentar, há a enfatizar que a imagem da AR há muito se afigura em estado de degradação, onde a sua posição de subalternização se assume como a principal causadora;

35. O período das maiorias absolutas sociais-democratas surge como o facto comumente apontado como gerador da caracterização parlamentar como subalterna do Governo;

36. Desde o peso das exigências do Estado Social à multiplicação dos centros de poder, passando pelas insuficiências intrínsecas da AR, pelas vozes redutoras do seu papel, todos estes foram elementos conturbadores da estabilidade do órgão parlamentar e causas conducentes à chamada crise da instituição parlamentar e da lei;

37. Sendo certo estar-se perante a crise de um determinado tipo de Parlamento e de um determinado tipo de lei, e não perante a crise da instituição ou do instituto jurídico, urge desenvolver esforços para a sua revitalização;

38. A posição mais consentânea com a realidade constitucional será a de maximizar as funções parlamentares, não só nos textos mas também no seu actuar, procurando alcançar o óptimo legislativo, negando a adopção das visões redutoras apenas interessadas na governamentalização absoluta do sistema político português;

39. Acresce dever passar-se a conviver pacificamente com o confronto da dita lei-clássica com a chamada lei-medida, fruto da evolução dos tempos e reflexo dinamizador da satisfação das necessidades de uma sociedade global e democrática;

40. De entre as medidas concretas de revitalização da AR, deverá caber um importante papel às Comissões Parlamentares, acompanhado do rejuvenescimento da função e do papel do Deputado e da reconstrução interna do Parlamento.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA PARA A ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

ALMEIDA, Luís Nunes. *O problema da ratificação parlamentar dos decretos-leis organicamente inconstitucionais*. In Estudos sobre a Constituição. Lisboa: Petrony, 1979, V. 3, página 619 e seguintes

AMARAL, Diogo Freitas do. *Estado*. In Polis, Enciclopédia da Sociedade e do Estado: antropologia cultural, direito, economia, ciência política, p. 1126 a 1177

AMARAL, Diogo Freitas do; OTERO, Paulo. *O valor jurídico-político do referendo ministerial, estudo de Direito Constitucional e Ciência Política*. In Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa, Janeiro de 1996, ano 56

ANTUNES, Miguel Lobo. *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*. In Análise Social, 1998, s. 3, v. 24, n. 100, página 77 e seguintes

BARNETT, Ronald. *The idea of higher education*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1990

BÉCANE, Jean-Claude. COUDERC, Michel. *La loi*. Paris: Dalloz, 1994

BÉCHILLON, Denys de. *Hiérarchie des norms et hiérarchie des fonctions normatives de l'État*. Paris: Economica, 1996

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000

FREIRE, André; ARAÚJO, António de; LESTON-BANDEIRA, Cristina; LOBO, Marina Costa; MAGALHÃES, Pedro. *O Parlamento Português: uma reforma necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais: Assembleia da República: IDL – Instituto Amaro da Costa, 2002

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *A Constituição e a construção da democracia*. In Perspectivas Constitucionais: Nos 20 anos da Constituição de 1976. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. V. II, página 569 e seguintes

PIRES, RITA CALÇADA. DA SUPREMACIA FUNCIONAL DA LEI PARLAMENTAR. CONTRIBUTO PARA A SISTEMATIZAÇÃO DA TEORIA GERAL DA LEI NO SISTEMA DE FONTES DO DIREITO CONSTITUCIONAL. AAA, ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO, LISBOA: ÂNCORA, 2006, PÁGINAS 243 - 346

GOMEZ, Diego J. Duquelsky. *Entre a lei e o direito: uma contribuição à teoria do direito alternativo*. Tradução de Amilton Bueno de Carvalho e Salo de Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2001

GOUVEIA, Jorge Bacelar.

- *Sistema de actos legislativos: opinião acerca da revisão constitucional de 1997*. In Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação. Abril- Dezembro 1997, n. 19/20, páginas 47 e seguintes

- *O Estado de Excepção no Direito Constitucional: entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, volume II. Coimbra: Almedina, 1998

- *Autonomia regional, procedimento legislativo e confirmação parlamentar: contributo para a interpretação do art. 279º, nº 2, da Constituição Portuguesa*. In Novos Estudos de Direito Público. Lisboa: Âncora Editora, 2002, páginas 31 e seguintes

GUERRA, Luís Lopez. *Modelos de legitimacion parlamentaria e legitimacion democrática del gobierno: su aplicacion a la Constitucion española* in Revista Española de Derecho Constitucional. Mayo-Agosto 1988. A. 8, n. 23, página 71 e seguintes

LESTON-BANDEIRA, Cristina. *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais: Assembleia da República: IDL – Instituto Amaro da Costa, 2002

MAGALHÃES, Pedro Coutinho. *A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político*. In Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação. Janeiro-Março de 1995, n. 12, página 87 e seguintes

MARTINS, Afonso D'Oliveira. *A legalidade democrática e a legitimidade do poder político na Constituição*. In Perspectivas Constitucionais: Nos 20 anos da Constituição de 1976. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. V. II, página 577 e seguintes.

MIRANDA, Jorge.

- *A competência do Governo na Constituição de 1976*. In Estudos sobre a Constituição. Lisboa: Petrony, 1979. V. 3, página 633 e seguintes.

- *A ratificação no direito constitucional português*. In Estudos sobre a Constituição. Lisboa: Petrony, 1979. V. 3, página 597 e seguintes.

- *Funções, órgãos e actos do Estado: apontamentos de lições*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990

- *O actual sistema português de actos legislativos*. In Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação. Outubro-Dezembro de 1991, n. 2, página 7 e seguintes

- *Sobre a reserva constitucional da função legislativa*. In *Perspectivas Constitucionais: Nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, v. II, página 883 e seguintes.

- *Manual de Direito Constitucional, Tomo V: Actividade constitucional do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

MORAIS, Carlos Blanco de. *As leis reforçadas: As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998

NADAIS, António Alberto G.A. Gonçalves. *As relações entre actos legislativos dos órgãos de soberania*. [S.1.]: Cognition, 1984

NOVAIS, Jorge Reis. *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República: Simultaneamente um comentário ao Acórdão nº 1/97 do Tribunal Constitucional*. Lisboa: Lex, 1997

OPELLO JR., Walter C. *O Parlamento português: análise organizacional da actividade legislativa*. In *Análise Social*, 1998, s. 3, v. 24, 100, página 127 e seguintes

OTERO, Paulo.

- *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo: o sentido do artigo 201.º, nº 1, alínea c), da Constituição*. Lisboa: Lex, 1997

- *A «desconstrução» da democracia constitucional* in *Perspectivas Constitucionais: Nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, v. II, página 601 e seguintes

ROSS, Hamish. *Law as a social institution*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2001

SOARES, Rogério. *Sentido e limites da função legislativa no Estado Contemporâneo*. In *A Feitura das leis: Como fazer leis*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1986, v. II, página 429 e seguintes.

SOUSA, Marcelo Rebelo. *O sistema de governo português*. In *Estudos sobre a Constituição*. Lisboa: Petrony, 1979, v. 3, página 579 e seguintes.

VAZ, Manuel Afonso. *Lei e reserva da lei: a causa da lei na Constituição portuguesa de 1976*. Porto: [s.n.], 1992

VILE, M.J.C. *Constitutionalism and the separation of powers*. Second edition. Indianapolis: Liberty Fund, 1998

PIRES, RITA CALÇADA. DA SUPREMACIA FUNCIONAL DA LEI PARLAMENTAR. CONTRIBUTO PARA A SISTEMATIZAÇÃO DA TEORIA GERAL DA LEI NO SISTEMA DE FONTES DO DIREITO CONSTITUCIONAL. AAA, ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO, LISBOA: ÂNCORA, 2006, PÁGINAS 243 - 346

VITORINO, António. *O controlo parlamentar dos actos do governo*. In Portugal, o sistema político e constitucional 1974/1987. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, DL 1989, página 369 e seguintes